

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/148365>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING

**DE RAAD VOOR DE
KINDERBESCHERMING**

DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING

*Een juridische beschouwing over het ontstaan,
de ontwikkeling en toekomstmogelijkheden*

PROEFSCHRIFT TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN
DOCTOR IN DE RECHTSGELEERDHEID AAN DE KATHOLIEKE UNIVERSITEIT TE
NIJMEGEN,

OP GEZAG VAN DE RECTOR MAGNIFICUS PROF. DR. J.H.G.I. GIESBERS
VOLGENS BESLUIT VAN HET COLLEGE VAN DEKANEN IN HET OPENBAAR TE
VERDEDIGEN

OP VRIJDAG 10 FEBRUARI 1984 DES NAMIDDAGS TE 4.00 UUR
DOOR:

HERBERT, EUGENIUS, GERARDUS, MARIE, HERMANS

GEBOREN TE VOORBURG

Promotor: Prof. mr. W.H.A. Jonkers

**Van dit proefschrift is een handelseditie verschenen
bij W E J Tjeenk Willink, Zwolle, onder ISBN 90 271 2145 1**

Voorwoord

Dit boek is de resultante van een aantal gebeurtenissen die mijn aandacht steeds sterker op het bestaan en het functioneren van de raden voor de kinderbescherming hebben gericht. De jeugdervaring van het op jonge leeftijd wees worden is een eerste belangrijke factor geweest die mijn aandacht op de rechteloze positie van de jeugdige had gevestigd. Het lag ook tamelijk voor de hand dat ik tijdens mijn afstudeerfase Nederlands recht aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg het keuzevak jeugdrecht zou volgen. Voor de wijze waarop mevr. Prof. mr. M. Rood-De Boer dit vak destijds doceerde heb ik thans nog de grootste bewondering. Zij wist mijn gedrevenheid voor de erkenning van de rechten van jeugdigen, hun mondigheid en zelfstandigheid in juridische banen te leiden.

Na de afronding van mijn rechtenstudie heb ik als plaatsvervangend unithoofd bij de raad voor de kinderbescherming te Breda de knelpunten die zich bij de uitvoering van de taken voordoen, in de praktijk kunnen constateren. In die functie had ik een intensief contact met cliënten, maatschappelijk werkers en vertegenwoordigers van justitiële en hulpverleningsinstanties. Ik heb vooral aan Ronald Lameyer, mijn oud-collega unithoofd te danken, dat ik vertrouwd raakte met het voor mij totaal andere referentiekader van het maatschappelijk werk. Ook kreeg ik begrip voor de uitermate moeilijke positie waarin de maatschappelijk werkers zich bij de raden bevinden. De spanning tussen beroep en functie leidde in een aantal gevallen tot grote problemen bij de praktische uitvoering van de onderzoekswerkzaamheden en tot gevoelens van onvrede en onmacht bij de cliënten van de raden. Ik vond het soms schrijnend, dat cliënten het contact met de raad verbroken zagen na een eenmaal op gang gebrachte hulpverlening en weer opnieuw hun weg in het hulpverleningscircuit moesten zoeken, de goede werkafspraken tussen raden en hulpverleningsinstellingen ten spijt.

In september 1978 werd ik als wetenschappelijk medewerker penitentiair recht en kinderrecht aangesteld bij de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Het leek mij een grote uitdaging de nog niet gerijpte ideeën over de toekomstperspectieven van de

raden in een promotie-onderzoek te kunnen gaan uitwerken.

Het is bij wetenschappelijk onderzoek vaak een nadeel dat men verder af komt te staan van de praktijk en de ontwikkelingen die zich daarin voordoen. Door het verzorgen van stages en het onderhouden van contacten met stage-verlenende instellingen konden de ideeën die ik op basis van werkhypothesen had gevormd telkens in de praktijk op hun realiteitsgehalte worden beoordeeld. De studenten jeugdrecht vormden bovendien een kritisch klankbord voor mijn denkbelden.

Het moge duidelijk zijn dat dit boek geen weergave is van de emoties die de contacten van de cliënten met de raden vaak veroorzaken. Wel is het zo, dat hoe men ook zoekt naar een passende organisatie en reglementering, de persoonlijke inzet van mensen onontbeerlijk blijft. Deze inzet van mensen heb ik niet alleen bij de raad meegemaakt, maar ook in mijn persoonlijk leven. Dank zij de steun van mijn vrienden, Ellen, Pieter en Mariëtte, Annemarie en Klaas, en Tom en Eveline heb ik na een moeilijke periode dit werkstuk kunnen afmaken. Ik heb nu bij de Studierichting Algemene Gezondheidszorg de gelegenheid een aantal ideeën over de positie van de minderjarige (speciaal in het gezondheidsrecht) nader uit te diepen.

Zonder mijn oud-collega's te vergeten die mij bleven stimuleren, wil ik in het bijzonder Rosan van Beek, Wil Boerboom en Fieke Nelissen bedanken voor het typewerk, dat zij tussen hun drukke werkzaamheden door hebben verricht.

Capelle aan den IJssel, september 1983

Inleiding

In tal van publikaties is in de loop der tijd aandacht besteed aan het functioneren van de raden voor de kinderbescherming. Meestal is daarbij de ontstaansgeschiedenis niet of slechts ten dele belicht.

In zijn openbare les is Doek wel dieper op de achtergronden van het functioneren van de raden ingegaan. Hij heeft zich echter moeten beperken tot enkele vragen die voor de toekomstige plaats en taken van de raden van belang zijn.

Nadat ik de keuze van mijn promotie-onderwerp had bepaald, stond ik voor de vraag of ik evenals Doek, aandacht zou moeten besteden aan de historische ontwikkeling van de raad voor de kinderbescherming. Ik heb gemeend op de ontstaansgeschiedenis toch diep te moeten ingaan, omdat daaruit mogelijkerwijze nieuwe argumenten voor een toekomstige reorganisatie van de raden kunnen worden geput.

Ik ben in 1978 en 1979 met een literatuuronderzoek begonnen. Daarbij stond de vraag centraal: hoe zijn de raden voor de kinderbescherming ontstaan en hoe hebben deze zich in de loop der tijd ontwikkeld?

Vrij kort na de start van het onderzoek ben ik bij de beantwoording van deze vraag op een andere, dieper liggende vraag gestuit, die bij de ontstaansgeschiedenis van de voorloper van de raad voor de kinderbescherming, de voogdijraad, een belangrijke rol speelde: in hoeverre was de overheid gerechtigd in te grijpen in het gezag van de ouders, met het oog op het welzijn van de kinderen?

Voor een feitelijke beantwoording van deze vraag waar de overheid haar vermeend recht op baseerde, ben ik in het eerste hoofdstuk nog verder in de geschiedenis teruggegaan. Ik ben daarbij tevens op instellingen gestuit, die mogelijkerwijze weer als de voorlopers van de voogdijraden kunnen worden gezien.

Op de rechtsfilosofische kant van de vraag, of de overheid gerechtigd is in te grijpen in het gezag van de ouders ben ik in 6.3.1 van het zesde hoofdstuk in het kort ingegaan. Het was in dit bestek helaas niet mogelijk alle buitengewoon interessante aspecten van deze vraag te bespreken. In de Amerikaanse literatuur zijn recent enkele publika-

ties verschenen die wel dieper hierop ingaan.

Bij mijn historisch onderzoek naar de geschiedenis van de totstandkoming van de voogdijraad viel het mij op, dat het instituut "voogdijraad" eigenlijk vrij plotseling in onze parlementaire geschiedenis opdook. Voor de beantwoording van de vraag of ontwikkelingen in andere Westeuropese landen wellicht de aanzet voor de totstandkoming van de voogdijraad in Nederland hebben gegeven, ben ik in het tweede hoofdstuk de ontstaansgeschiedenis van de wetgeving op het terrein van de jeugdbescherming in enkele Europese landen in de 19e eeuw nagelopen.

Het tweede gedeelte van het tweede hoofdstuk behandelt de geschiedenis van de kindervetten en de parlementaire geschiedenis van de voogdijraad. Een aantal belangrijke uitgangspunten, die in de loop der tijd naar de achtergrond zijn verdwenen, wordt daarin extra belicht, omdat zij voor een afgewogen toetsing van de verschillende toekomstmogelijkheden van groot belang kunnen zijn. De parlementaire geschiedenis van de voogdijraad vormt het uitgangspunt van de wetgever voor een instituut dat als schakel tussen overheid en burgers moet dienen.

Voor het onderzoek naar het ontstaan, de ontwikkeling en de reorganisatie van de voogdijraden (hoofdstuk 2, 3 en 4), heb ik dankbaar gebruik kunnen maken van de gegevens welke zich in de archieven van het Ministerie van Justitie bevinden. Voor een juiste beoordeling van de grote hoeveelheid gegevens was het noodzakelijk naast de feitelijke verzameling van het materiaal tevens een invalshoek te kiezen waaraan dit materiaal kon worden getoetst. Teneinde een al te eenzijdige visie daarbij te voorkomen, werd er voor gekozen van een aantal werkhypothesen uit te gaan. De hiernavolgende werkhypothesen bleken voor het onderzoek goed bruikbaar te zijn:

1. De raden voor de kinderbescherming zijn door de ontwikkelingen in de maatschappij in feite *overbodig* geworden. Opheffing van de raden moet worden overwogen.

Voor het historisch onderzoek betekende dit concreet, dat naar mogelijke alternatieven moest worden gezocht, die tevens een oplossing voor de huidige knelpunten zouden kunnen bieden.

2. De raden voor de kinderbescherming moeten *rechtstreeks onder de Minister van Justitie* ressorteren. Hierdoor is een betere controle op het beleid mogelijk.

In de loop der tijd zijn de raden tot vrijwel volledig onafhankelijke instellingen geëvolueerd. Deze onafhankelijkheid van de Minister van Justitie heeft tot knelpunten geleid. De politieke verantwoordelijkheid van de minister voor de genomen beslissingen van de raden is echter blijven bestaan.

Een rechtstreekse ondergeschiktheid van de raden aan de Minister van Justitie kan een oplossing voor deze knelpunten bieden. *Afschaffing* van de uit particuliere personen bestaande *colleges* van de raden moet worden overwogen.

3. De organisatorische opzet van de raden voor de kinderbescherming, bestaande uit een college en een ambtelijk bureau, moet gehandhaafd blijven. Een oplossing voor de knelpunten moet vooral worden gezocht in een *uitbreiding* van de *hulpverleningsmogelijkheden* door de raden.

Voor al na de Tweede Wereldoorlog zijn de raden voor de kinderbescherming met een grote hoeveelheid taken belast, die niet of in onvoldoende mate door de particuliere hulpverleningsinstellingen worden verricht. Door hun opleiding hebben de maatschappelijk werkers bij de raden de neiging, de eenmaal op gang gebrachte hulpverlening aan cliënten voort te zetten. Door het scheppen van meer mogelijkheden voor hulpverlening op een langduriger basis wordt de spanning tussen het beroep van de maatschappelijk werker en de functie van ambtenaar bij het bureau van de raad verminderd. Een versterking van het bureau van de raad met professionele hulpverleners, zoals psychologen, pedagogen en psychiaters moet daarbij tevens worden overwogen.

4. De *oplossing* voor de *knelpunten* bij de raden voor de kinderbescherming moet worden gezocht in een *kritische beschouwing* van de *taken* en *bevoegdheden* die de raden in de loop der tijd hebben gekregen.

De raden hebben thans een grote hoeveelheid taken en bevoegdheden die eigenlijk bij het particulier initiatief thuis horen. Bij de reorganisatie van de voogdijraden is de keuze gemaakt voor een versterking van de positie van de raden. Zij hebben hun centrale rol als stimulerende, coördinerende en toezichthoudende jeugdbeschermingsinstantie niet waargemaakt. De afstand raad - publiek is er niet kleiner op geworden.

In feite moet de reorganisatie van destijds worden teruggedraaid. Er moet worden gestreefd naar een *herziening* van de *gehele jeugdbescherming*, waarbij het *hulpverleningselement* bij de *particuliere instellingen* wordt *versterkt* en bij de raden wordt *verzwakt*. De *raad* kan een belangrijke functie gaan vervullen bij de groeiende behoefte aan *rechtsbescherming* van de burgers. Daarbij kan het college een belangrijke plaats blijven behouden.

Het voordeel van het werken met deze hypothesen was, dat ook bij het historisch onderzoek, het huidig functioneren van de raden steeds voor ogen stond. Dit leidde tot een duidelijke afbakening van het onderwerp. Dat betekende echter wel dat soms buitengewoon interessante zijwegen niet konden worden ingeslagen. Zo is de financiële taak van de raad

en de positie van de financiële afdeling slechts zijdelings aan de orde gekomen. De grote hoeveelheid gegevens daaromtrent en de aparte positie die de financiële afdeling bij de raden inneemt zouden een afzonderlijke studie rechtvaardigen. Ook het maatschappelijk werk bij de raden is voornamelijk vanuit een juridisch organisatorische invalshoek benaderd. Ook op zuiver juridisch terrein heb ik een aantal belangrijke onderwerpen uit het internationaal privaatrecht niet of onvoldoende kunnen uitwerken. Dat betreft bijvoorbeeld: de internationale voogdijvoorziening na (echt)scheiding en de positie die de raad daarbij inneemt; de jeugdbeschermingsmaatregelen over buitenlandse kinderen; uit het buitenland weggelopen minderjarigen, etc. Ook in het administratief recht (de AROB-procedure) en op het hiervoor al genoemde terrein van de rechtsfilosofie blijven een aantal onderwerpen onbesproken. In voetnoten is echter bij sommige belangrijke onderwerpen naar aanverwante rechtsgebieden verwezen.

In het laatste hoofdstuk heb ik op basis van het historisch onderzoek en de knelpunten bij de raden (hoofdstuk 5) de werkhypothesen getoetst.

Wat betreft werkhypothese 1 kan worden gesteld, dat naast historische argumenten ook in de huidige maatschappij veel argumenten pleiten voor het handhaven van een instelling die als schakel tussen de overheid en de burgers optreedt. In gezags- en opvoedingssituaties is het soms noodzakelijk dat de toepassing van rechtsregels aan de orde komt. In een uiterst geval zal met het oog op het welzijn van de minderjarige tegen de zin van betrokkenen moeten worden opgetreden. Een rechterlijke ingreep is dan noodzakelijk. Wel is mij in de loop van het onderzoek duidelijk geworden dat een instantie die is ingevoerd in de rechtstoepassing en die belast is met een adequaat toezicht ook in de toekomst onontbeerlijk blijft. Daarmee was werkhypothese 1 verworpen.

Bij de toetsing van de werkhypothesen 2, 3 en 4 lag de situatie veel gecompliceerder. Deze toetsing kon pas plaatsvinden na een verdergaande studie van het ontstaan en de ontwikkeling van de voogdijraden en de raden voor de kindbescherming, mede in het licht van de ontwikkelingen in de ons omringende landen. Er zijn daaruit veel argumenten naar voren gekomen die zowel aan werkhypothese 2, 3 als 4 steun gaven. De nadelen verbonden aan werkhypothese 2 (een sterke centralisatie-tendens) en werkhypothese 3 (een nóg grotere raad met nóg meer taken) hebben uiteindelijk de doorslag gegeven bij mijn keuze. Hoewel aan werkhypothese 4 ook nadelen zijn verbonden (zo zal het particulier initiatief bereid moeten zijn taken van de raden over te ne-

men) lijkt de tijd voor een dergelijke opzet gunstig. Door de krappe financiële middelen is een uitbreiding van het ambtelijk hulpverleningselement (werkhypothese 3) ondenkbaar. Bovendien worden de particuliere instellingen thans in hun bestaanszekerheid bedreigd en mede onder die druk zullen zij tot concessies bereid zijn op het vlak van het "outreaching"-werken, welke tien jaar geleden ondenkbaar waren. Bovendien past werkhypothese 4 uitstekend bij het streven naar decentralisatie. Ik heb voor een toekomstige organisatie en plaats van de raden in het laatste hoofdstuk ook naar de ontwikkelingen in de jeugdbescherming in het algemeen gekeken. Deze zijn sterk beïnvloed door de ontwikkelingen die zich op het terrein van de volksgezondheid hebben voorgedaan. De samenhang tussen jeugdwelzijnszorg en volksgezondheid is voor de raden vooral door de gedachten rond de integratie, decentralisatie en regionalisatie in de geestelijke volksgezondheid van belang geworden.

Doek beoogde met zijn openbare les een discussie binnen en buiten het parlement over de raden voor de kinderbescherming op gang te brengen. Binnen de kring van de raden zelf was middels een aantal discussie-nota's over de plaats en functie van de raden gesproken, maar ik heb zelf kunnen constateren dat de betrokkenheid van het personeel bij deze door de Directie kinderbescherming opgezette discussies niet erg groot was. Een algemene discussie over de toekomstige organisatie en taken van de raden is nog steeds niet van de grond gekomen.

Eind 1982 kwam de voormalige Staatssecretaris van Justitie, Scheltema, met een concept-notitie over de raden voor de kinderbescherming. Daarin werd een afbakening van de taken en bevoegdheden gegeven. Het meest opvallend was, dat de staatssecretaris in navolging van de Commissie-Wiar-da voorstelde een aantal hoofdpunten ten aanzien van organisatie en bevoegdheden bij de wet te regelen. In de onlangs verschenen notitie "De raad voor de kinderbescherming" komt de Staatssecretaris van Justitie Korte-Van Hemel tot de conclusie, dat er géén aanleiding voor een nadere wettelijke regeling met betrekking tot de raad zou zijn.

Zeker nu een algemene discussie over de raden voor de kinderbescherming op korte termijn niet te verwachten is, hoop ik dat dit boek voldoende stof voor een inhoudelijk debat in het parlement kan opleveren. Gezien de huidige onoverzichtelijke situatie rond de taken en bevoegdheden van de raden voor de kinderbescherming lijkt een regeling bij aparte wet het meest gewenst.

Inhoud

1. <i>Zorg van overheid en particulieren voor jeugdigen tot het einde van de vorige eeuw. De voorlopers van de voogdijraden (raden voor de kinderbescherming)</i>	1
1.1. Vaderlijke macht, voogdij en overheidszorg in het Romeins en oud-vaderlands recht	1
1.2. Wees- en momboirkamers	3
1.3. Weeshuizen, kindertehuizen en armenzorg	7
1.4. Overheidszorg op het terrein van het (jeugd)-strafrecht	12
1.5. Samenvatting	15
<i>Noten bij hoofdstuk 1</i>	18
2. <i>De geschiedenis van de totstandkoming van de voogdijraad</i>	25
2.1. Inleiding	25
2.2. Ontwikkelingen op jeugdbeschermingsterrein in enkele Europese landen in de 19e eeuw	26
2.2.1. Beschermende wetgeving voor jeugdigen	26
2.2.2. Wetgeving op het terrein van het jeugd-strafrecht	27
2.2.3. Wetgeving op civielrechtelijk terrein	29
2.3. Geschiedenis der kindervetten in Nederland	33
2.4. Parlementaire geschiedenis van de voogdijraad	37
2.4.1. Inleiding	37
2.4.2. Het Wetsontwerp-Van der Kaay	38
2.4.3. Reacties op het Ontwerp-Van der Kaay	40
2.4.4. Het Ontwerp-Cort van der Linden	42
2.4.4.1. Inleiding	42
2.4.4.2. Aantal voogdijraden	43
2.4.4.3. Samenstelling voogdijraden	46
2.4.4.4. Taken en bevoegdheden van de voogdijraden	49
a. Inleiding	49
b. Taken en bevoegdheden van de voogdijraden volgens het Ontwerp-Burgerlijke Kinderwet	49
c. Taken en bevoegdheden volgens het Ontwerp-Kinderstrafwet en -Kinderbeginselenwet	58

2.5. Samenvatting	61
<i>Noten bij hoofdstuk 2</i>	65
 3. <i>Ontstaan en ontwikkeling van de voogdijraden</i>	72
3.1. Inleiding	72
3.2. Het Organisatiebesluit voogdijraden 1905	73
3.2.1. Algemeen	73
3.2.2. Aantal voogdijraden	74
3.2.3. Samenstelling en benoemingsprocedure	76
3.2.4. Werkwijze van de voogdijraden, bevoegdheden van de leden en de verhouding voogdijraad-Minister van Justitie	77
3.2.5. Samenvatting	80
3.3. Wijziging van de Burgerlijke Kinderwet (1909), invloed van de voogdijraden op de voorgestelde wijzigingen en consequenties daarvan voor het werk van de voogdijraden	81
3.3.1. Algemeen	81
3.3.2. Het verhaal van de onderhoudsuitkering ten behoeve van de kinderen en voorstellen tot het treffen van sancties tegen weigerachtige ouders	82
3.3.3. De verhouding voogdijraad - armenzorg	83
3.3.4. De afschaffing van de verplichte procureurs-bijstand	84
3.3.5. Opzettelijke verwaarlozing van kinderen door ouders die zich uit de ouderlijke macht zouden willen laten ontzetten	85
3.3.6. Samenvatting	87
3.4. De positie van de voogdijraad tot 1922	88
3.4.1. Algemeen	88
3.4.2. Wijzigingen van het Organisatiebesluit voogdijraden in de periode 1910-1922	89
3.4.3. Praktische problemen bij de taakuitoefening door de voogdijraden en de kritiek	90
3.4.3.1. Algemeen	90
3.4.3.2. Opzettelijke verwaarlozing	90
3.4.3.3. Sancties tegen ouders die weigerden te betalen voor het onderhoud van hun kinderen na ontzetting en ontheffing	91
3.4.3.4. De verhouding voogdijraad - particuliere zorg	92
3.4.3.5. Kritiek op de voogdijraden	94
3.4.4. Samenvatting	95
3.5. Enkele opmerkingen over de totstandkoming van de Wet tot invoering van de kinderrechter en de ondertoezichtstelling	96
3.5.1. Algemeen	96
3.5.2. Patronage	96

3.5.3. De ambtenaren voor de kindervetten	98
3.5.4. Het Wetsontwerp tot invoering van de kin- derrechter en de ondertoezichtstelling van min- derjarigen en de positie van de voogdijraad	98
3.5.5. Samenvatting	101
3.6. De voogdijraden in de periode 1922-1947	102
3.6.1. Algemeen	102
3.6.2. Gevolgen van de invoering van de ondertoe- zichtstelling voor het werk van de raden	103
3.6.3. De ambtenaren voor de kindervetten	105
3.6.4. Wijzigingen van het Organisatiebesluit voog- dijraden in de periode 1922-1947	107
3.6.5. De crisisjaren, ondertoezichtstelling als be- leidsinstrument en consequenties daarvan voor het werk van de voogdijraden	109
3.6.6. Leiding van de gezinsvoogdij: kinderrechter of voogdijraad	110
3.6.7. De voogdijraad in de oorlogsjaren 1940-1945	112
3.6.8. Samenvatting	113
<i>Noten bij hoofdstuk 3</i>	115
 4. <i>De reorganisatie van de voogdijraden in raden voor de kindervescherming</i>	124
4.1. Inleiding	124
4.2. Reorganisatievoorstellen	125
4.2.1. Discussie over de reorganisatie tot 1949	125
4.2.2. Rapport van de Commissie tot Reorganisatie van de Voogdijraden	129
4.2.2.1. Algemeen	129
4.2.2.2. Taken jeugdraden	130
a. Opvangcentrum	130
b. Onderzoekcentrum	131
c. Maatregelen uitlokken	132
d. Toezichthoudende taak	133
e. Studie- en documentatiecentrum	134
4.2.2.3. Organisatie en samenstelling van de arron- dissements-jeugdraden	135
4.2.3. Reacties op het Rapport van de Commissie tot Reorganisatie van de Voogdijraden	137
4.3. Het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden	141
4.3.1. Algemeen	141
4.3.2. Raad en particulier initiatief	142
4.3.3. Delegatie	147
4.3.4. Taken van de raden	148
4.3.5. De ambtenaren voor de kindervetten	150
4.3.5.1. Algemeen	150
4.3.5.2. Voorstellen m.b.t. ambtenaren voor de kin-	

derwetten in het Wetsontwerp reorganisatie voog-	
dijraden en de parlementaire behandeling	152
4.3.5.3. Samenvatting	155
4.3.6. Aantal raden	156
4.3.7. Centrale leiding en inzage van rapporten en	
adviezen	158
4.3.8. Samenvatting	160
4.4. Het Organisatiebesluit raden voor de kinderbe-	
scherming 1956 KB 20 juni 1956, Stb. 336	162
4.4.1. Algemeen	162
4.4.2. Samenstelling en benoemingsprocedure	163
4.4.3. Taken van de raad	164
4.4.4. Besluitvorming van de raad	165
4.4.5. Vertegenwoordiging van de raad en overige	
werkzaamheden	167
4.4.6. Samenvatting	168
4.5. Conclusie	169
Noten bij hoofdstuk 4	171
 5. De ontwikkeling van de raad voor de kinderbe-	
scherming	177
5.1. Inleiding	177
5.2. Taakverzwaring van de raden	178
5.2.1. Algemeen	178
5.2.2. Wijziging Burgerlijke Kinderwet 1947	179
5.2.3. Pleegkinderenwet 1951	182
5.2.4. Adoptiewet 1956	185
5.2.5. Wet herziening kinderstrafrecht en kinder-	
strafprocesrecht 1961	188
5.2.5.1. Algemeen	188
5.2.5.2. Voorlichtende en adviserende taak	190
5.2.5.3. Toezichthoudende taak	192
5.2.5.4. Samenvatting	193
5.2.6. Wetgeving inzake echtscheiding	194
5.2.6.1. Algemeen	194
5.2.6.2. Herziening scheidingsprocesrecht	194
5.2.6.3. Herziening van het materiële echtschei-	
dingsrecht	196
5.2.7. Samenvatting	200
5.3. Knelpunten bij de taken van de raden voor de	
kinderbescherming	202
5.3.1. Knelpunten bij de taak van de raad op het	
terrein van het jeugdstraf(proces)recht	202
5.3.1.1. Algemeen	202
5.3.1.2. Wettelijke basis van de voorlichting in	
jeugdstrafzaken (art. 495 Sv.)	202
5.3.1.3. Voorlichting met behulp van vragenlijsten	
in strafzaken tegen minderjarigen: de enquête	205

5.3.1.4. Het driehoeksoverleg	209
5.3.1.5. De vroeghulp	214
5.3.1.6. Samenvatting	217
5.3.2. Knelpunten bij de voorlichtende en de adviserende taak van de raad op civielrechtelijk terrein	218
5.3.2.1. Algemeen	218
5.3.2.2. De voorlichting en advisering op grond van art. 902a Rv.	219
5.3.2.3. Gezagsvoorziening na (echt)scheiding	219
5.3.2.4. Omgangsregeling	221
5.3.2.5. Advisering inzake adoptie buitenlandse pleegkinderen	224
5.3.2.6. Samenvatting	225
5.3.3. Knelpunten bij de requestrerende taak	226
5.3.4. Knelpunten bij de toezichthoudende taak	230
5.3.5. Samenvatting	232
5.4. De verhouding van de raad voor de kinderbescherming tot andere jeugd(beschermings)instanties	234
5.4.1. Algemeen	234
5.4.2. De verhouding van de raad ten opzichte van de gezinsvoogdij- en voogdijverenigingen	234
5.4.3. De verhouding raad - Minister van Justitie	239
5.4.4. De verhouding raad - officier van justitie en kinderrechter	242
5.4.5. De verhouding raad - overige hulpverleningsinstellingen	245
5.4.6. De verhouding raad - belangenvertegenwoordigers ouders en minderjarigen	247
5.4.7. Samenvatting	251
5.5. Het maatschappelijk werk bij de raad voor de kinderbescherming	253
5.5.1. Inleiding	253
5.5.2. Het rapport van de Commissie-Van Veen	255
5.5.3. Het rapport van de werkgroep "maatschappelijk werkers over de Raden voor de Kinderbescherming"	258
5.5.4. De zwijgplicht en het verschoningsrecht van de maatschappelijk werker	263
5.5.5. Openheid van rapportage	270
5.5.6. Inzageregeling Beroepswet	273
5.5.7. Opvattingen over de toekomstige positie van het maatschappelijk werk bij de raden voor de kinderbescherming	274
5.5.8. Samenvatting	277
5.6. De organisatie van de raad voor de kinderbescherming. De verhouding bureau - college	279

5.6.1. Algemeen	279
5.6.2. Ontwikkelingen in de verhouding bureau - college	282
5.6.2.1. Organisatorische opzet van de raden in het rapport van de Commissie-Wiarda	282
5.6.2.2. Rapport van de Commissie-Abbenhuis	285
5.6.2.2.1. Voorstellen van de Commissie-Abbenhuis	285
5.6.2.2.2. Reacties op de voorstellen van de Commissie-Abbenhuis en suggesties voor wijzigingen van het organisatiebesluit	290
5.6.2.3. Wijziging Organisationsbesluit raden voor de kindbescherming 1982	292
5.6.2.4. Samenvatting	294
Noten bij hoofdstuk 5	296
 6. De raad in perspectief	 312
6.1. Inleiding	312
6.2. Ontwikkelingen op het terrein van de jeugdbescherming in enkele Westeuropese landen	313
6.2.1. Algemeen	313
6.2.2. Ontwikkelingen in Duitsland	313
6.2.2.1. Historie	313
6.2.2.2. Het Jugendamt in de Jugendwohlfahrtsgesetz	316
6.2.2.3. Hervormingsvoorstellen met betrekking tot de Jugendhilfe en de positie van het Jugendamt	320
6.2.2.4. Vergelijking van de ontwikkelingen in Duitsland met de positie van de raden in Nederland	324
6.2.3. Ontwikkelingen in Frankrijk	329
6.2.3.1. Historie	329
6.2.3.2. De Aide Sociale à l'Enfance	330
6.2.3.3. De taken en bevoegdheden van de ASE	332
a. preventie	333
b. de bevoegdheden van de ASE ten aanzien van jeugdbeschermingspupillen	334
c. overige taken en bevoegdheden	334
d. overige niet aan de ASE toekomende bevoegdheden	335
6.2.3.4. Vergelijking van de ontwikkelingen in Frankrijk met de positie van de raden in Nederland	340
6.2.4. Ontwikkelingen in België	343
6.2.4.1. Historie	343
6.2.4.2. De Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming	344
6.2.4.3. Recente ontwikkelingen in België en de positie van de vaste afgevaardigde	349
6.2.4.4. Vergelijking van de ontwikkelingen in België met de positie van de raden in Nederland	351

6.2.5. Ontwikkelingen in Scandinavië	356
6.2.5.1. Enkele opmerkingen over de jeugdbescherming in Noorwegen	356
6.2.5.2. Enkele opmerkingen over de jeugdbescherming in Denemarken en Zweden	358
6.2.6. Samenvatting	359
6.3. Een nieuwe jeugdraad	360
6.3.1. Algemeen	360
6.3.2. Taken en bevoegdheden van de jeugdraad	362
6.3.2.1. Algemeen	362
6.3.2.2. Strafzaken	363
6.3.2.3. Toewijzing na (echt)scheiding	368
6.3.2.4. Omgangsregeling	371
6.3.2.5. Adoptiezaken	372
6.3.2.6. Klachtzaken	375
6.3.2.7. Toezichthoudende taken	378
6.3.2.8. Overige taken van de jeugdraad	380
6.3.3. Samenstelling van de jeugdraad	383
6.3.3.1. Algemeen	383
6.3.3.2. Het college van de jeugdraad	384
6.3.3.3. Het bureau van de jeugdraad	386
6.3.4. Plaats van de jeugdraad in de (jeugd)welzijnzorg	390
6.3.5. Samenvatting	392
<i>Noten bij hoofdstuk 6</i>	394
 <i>Summary</i>	 405
<i>Lijst van geciteerde literatuur</i>	410
<i>Trefwoordenregister</i>	419

1. Zorg van overheid en particulieren voor jeugdigen tot het einde van de vorige eeuw. De voorlopers van de voogdijraden (raden voor de kinderbescherming)

1.1. VADERLIJKE MACHT, VOOGDIJ EN OVERHEIDSZORG IN HET ROMEINS EN OUD-VADERLANDS RECHT

In dit hoofdstuk zal in grote lijnen worden geschetst hoe de oorspronkelijk vrijwel onaantastbare vaderlijke macht steeds meer afbrokkelt. Overheidsbemoeienis wordt in de loop der tijd steeds groter tot de tijd rijp lijkt voor een instituut dat als schakel moet dienen tussen de overheid en de burgers. Deze schakel werd de voogdijraad, later de raad voor de kinderbescherming. Verschillende kenmerken van dit orgaan zijn in onze geschiedenis al terug te vinden, zij het bij verscheidene andere instellingen (zoals de weeskamers, 1.2.). Het is niet mijn bedoeling een zwaarwichtige verhandeling te produceren op het terrein van het personen- en familierecht in het Romeins en oud-vaderlands recht, als uitvoerige inleiding op het eigenlijke werkstuk over de voogdijraad (raad voor de kinderbescherming). In dit onderdeel wordt in het kort aangegeven langs welke ontwikkelingslijnen het voor de raad relevante deel van het personen- en familierecht is gelopen.

Juist voor de vraag of de overheid wel gerechtigd is in te grijpen in de privésfeer van de burgers, is het van belang in het kort bij de historie stil te staan. Onze rechtshistorie voert langs twee wegen: de oud-vaderlandse en de Romeins-rechtelijke weg.

De Romeinse samenleving was opgebouwd uit families die elk onder leiding stonden van een "pater familias", de familie-oudste. Tot de familie behoorde onder andere: de vader zelf, zijn vrouw, zijn eigen én geadopteerde kinderen en kleinkinderen en de vrouwen van de zoons en kleinzons. Wanneer de dochters en kleindochters huwden kwamen zij in de familie van hun man.

De macht van de "pater familias" was zeer groot. Aanvankelijk was dit gezag vrijwel onbegrensd. Dit betrof zowel de persoon (zelfs het leven), als het vermogen van het kind en diens afstammelingen (1). Daarnaast beschikte de vader nog over een tuchtigingsrecht (het "ius castigandi") om zijn vaderlijke macht ("patria potestas") te handhaven. Langzamerhand verloor de "patria potestas" zijn oorspronkelijke karak-

ter (2). Door uitspraken van gezaghebbende juristen uit die tijd en keizerlijke decreten, werden de veranderingen ook merkbaar. Het recht van de vader over leven en dood te beschikken werd omgevormd tot het recht om zijn oordeel te geven bij een strafvervolgning door de Staat.

In het "Corpus Iuris" van keizer Justinianus werd de vaderlijke macht nog verder beperkt. De vader kon zelfs worden gedwongen tot een *emancipatio*, een formele losmaking van het kind uit het familieverband (3).

Het Romeinse recht kende een strak hiërarchisch geordend gezagssysteem. De jeugdige werd vooral als beschermingsobject gezien. Wanneer er geen vaderlijke macht was, moest in de voogdij worden voorzien. Bij het overlijden van de vader was regel: voogdijvoorziening bij testament (*tutela testamentaria*). Wanneer er geen testament was, werden bloedverwanten van rechtswege met de voogdij belast (*tutela legitima*) (4). Was er noch een testamentaire voogd, noch een voogd van rechtswege, dan kon de rechter in de voogdij voorzien (*tutela dativa*) (5).

De voogd kon ook op verschillende wijzen de voogdij weer verliezen. Eén van de mogelijkheden was, dat hij uit de voogdij kon worden ontzet (6).

Het oud-vaderlands recht kenmerkte zich door een grote verscheidenheid aan rechtsbronnen. In de Frankisch-Germaanse periode (476-843) werd het gewoonterecht opgetekend in de "*leges Barbarorum*". Wanneer de vader overleed ging het gezag (*mundium*) over op de naaste bloedverwant in de mannelijke lijn (zwaardmaag) (7). Dit gezag hield een verplichting in tot onderhoud van de kinderen.

In de landsheerlijke periode (843-1581) werd het recht sterk beïnvloed door het leenstelsel (waarover in het volgende onderdeel meer), de opkomst van de steden en de zgn. "receptie van het Romeinse recht". Vanaf de elfde eeuw waren de geleerden in Italië zich weer gaan bezighouden met bestudering van Romeinse teksten. In onze streken begon de receptie van het Romeinse recht in de 13e eeuw. De Latijnse landen (o.a. Frankrijk) gingen veel verder in de aansluiting bij het Romeinse recht. Zo werd bij ons zelfs de afgezwakte "*patria potestas*" van Justinianus niet overgenomen (8). Volgens Hugo de Groot was "De groote ende zonderlinge macht der vaders over de kinderen onder haere hand staende" hier onbekend (9). Na het overlijden van een van beide ouders oefende de andere ouder in principe alleen het gezag over het kind verder uit. Aan de vermogensrechtelijke consequenties en de gevolgen als beide ouders waren overleden, zal in het volgende onderdeel nader aandacht worden besteed. Men kende bij ons wel de Romeinsrechtelijke regel, dat testamentaire voogdij regel was en dat de andere vormen (*tutela legi-*

tima en tutela dativa) uitzonderingen waren.

De overheid had hier te lande veel meer bevoegdheden om in een vroeg stadium in te grijpen in de vaderlijke macht dan in het Romeinse recht het geval was (10). Uit de oude stadsrechten blijkt hoe er werkelijk in het gezag ingegrepen kon worden (11).

In de volgende onderdelen van dit hoofdstuk wil ik aandacht besteden aan enkele terreinen waarop de overheid een steeds belangrijker rol ging spelen met betrekking tot de zorg voor minderjarigen. Het terrein waarop de overheidszorg ligt is vooral te vinden daar waar de privésfeer van de burgers ophoudt. De grens van deze beide gebieden is moeilijk exact aan te geven. Wanneer het particulier initiatief te kort schoot diende de overheid wel in te grijpen. Juist op de terreinen van wezenzorg en in de vorige eeuw vooral ook de armenzorg diende een actief overheidsingrijpen zich aan om erger te voorkomen.

1.2. DE WEES- OF MOMBOIRKAMERS

De voormalige wees- of momboirkamers hebben zich in ons land gedurende een aantal eeuwen met de zorg voor minderjarigen bezig gehouden. Zij waren de eerste exponenten van overheidsbemoeienis met jeugdigen en als zodanig bewogen zij zich op terreinen die verwant waren met die van de huidige raden voor de kinderbescherming. De betekenis die Van Dale nog hecht aan de term weeskamer is op zijn minst onvolledig (12). Uit het hiernavolgende zal blijken, dat de weeskamers veel meer waren dan overheidscolleges die zich met beheer van de bezittingen van wezen en van onbeheerde nalatenschappen bezighielden.

In het vorige onderdeel van dit hoofdstuk werd beschreven dat de overheidszorg voor minderjarigen tijdens het leven van de ouders, zowel in het Romeinse als in het oud-vaderlandse recht zeer beperkt was. Deze zorg van de overheid strekte zich verder uit wanneer beide ouders overleden waren. De term "wezen" gold zowel voor kinderen die geen ouders meer hadden, als voor kinderen van wie één van beide ouders was gestorven.

Vanaf het begin van de dertiende eeuw werd de rechtstoestand van deze wezen in zogenaamde costumen en ordonnantiën beschreven (13). Bij het beschrijven van de rechtspositie van de minderjarige ging het vooral om de vermogensrechtelijke positie. De zorg voor de persoon van de minderjarige speelde een ondergeschikte rol.

In de dertiende eeuw bemoeide de publieke overheid zich nog nauwelijks met voogdijkwesties (14). Alleen als er geen

ouders van de wees meer waren of de familieleden zich met een benoeming van een voogd niet konden verenigen, benoemde de leenheer de voogd. Hij kon dat doen op grond van de hem toekomende oppervoogdij, die oorspronkelijk aan de Karolingische koningen had toebehoord. De leenheren oefenden hun openbare ambt namens de koning uit en beschouwden dit als een zogenaamd "leen". In de loop der tijd viel het onderscheid weg tussen hun bestuurlijke taak en het "leen" dat ze direct of indirect van de koning hadden ontvangen. Dit betekende dat zij hun ambt erfelijk in bezit kregen.

Vanaf de veertiende eeuw werd door de leenheren het recht zich met wezen te bemoeien en voogden aan te wijzen, aan stedelijke en plaatselijke autoriteiten overgedragen. In Holland werd dit recht zich met de belangen van wezen te bemoeien, voogden aan te stellen en ook controle op hun handelingen uit te oefenen (toezicht), het eerst verleend aan de stad Delft op 3 mei 1355 door Hertog Willem van Beijeren, graaf van Holland en Zeeland (15). Dat voorbeeld werd in de loop der tijd in ruime mate gevolgd en zo ontstond langzamerhand een soort voogdijrecht van de lokale overheden. Zij konden zich in belangrijke mate met allerlei voogdijkwesties bemoeien, zoals de benoeming en het ontslag van voogden, het toezicht op de voogden etc. Zelfs wanneer familieleden bereid waren met de zorg voor de kinderen na het overlijden van de ouders te worden belast, konden de plaatselijke bestuurders grote invloed uitoefenen op wie tot voogd over de kinderen werd benoemd.

Het recht tot benoeming van voogden en het houden van toezicht werd het eerst in de grotere steden en later ook in kleinere plaatsen aan bijzondere commissies opgedragen. Deze stonden weer onder oppertoezicht van de plaatselijke overheid. In Holland werden deze commissies bekend onder de naam "weeskamers" en in Utrecht als "momboirkamers" (16). De rechten en plichten van de wees- en momboirkamers werden bij instructies en ordonnantiën geregeld (17). Wanneer de erflater niet zelf in de voogdij had voorzien kwam deze toe aan de weeskamer die daarmee ook de boedel van de pupillen verwierf. De goederen werden door de weeskamers beheerd en de feitelijke verzorging en opvoeding werd aan andere personen opgedragen (meestal een of meer naaste bloedverwanten). Deze laatsten voerden dus niet het beheer over de goederen, maar hadden slechts de beschikking over het eventuele vermogen. Deze zgn. hulpvoogden moesten jaarlijks of om de twee jaar rekening en verantwoording afleggen aan de weeskamer, hoe zij de vruchten van de goederen van de wezen hadden besteed. In plaatsen waar geen weeskamer was werd het toezicht door de magistraat of het gerecht uitgeoefend.

De erflater had de mogelijkheid het toezicht door de weeskamer bij testament uit te sluiten. Ondanks de uitsluiting bij testament behield de magistraat of het gerecht de bevoegdheid als oppervoogd bij klachten of slecht beheer de voogd voor zich te ontbieden en hem rekening en verantwoording te vragen.

Voorals in Holland en Zeeland waren veel weeskamers (18). De ordonnantiën voor de weeskamers geven een goed beeld van de wijze waarop de publieke overheid zich inspande om de belangen van de "personae miserabilis" te bewaken. De ordonnantiën voor de weeskamer te Alkmaar van 1615 bevatte maar liefst 175 artikelen en hield in feite een complete codificatie van de voogdijvoorziening na overlijden in.

De macht van de weeskamers in familie-aangelegenheden was erg groot. Zelfs wanneer de voogd met uitsluiting van de weeskamer door de erflater was aangesteld, moest deze toch door de weeskamer in zijn functie worden bevestigd (19).

In de loop van de 18e eeuw verminderde de macht van de weeskamers geleidelijk. Een reden die daarvoor genoemd kan worden is, dat zich misbruiken hadden voorgedaan (20). Een tweede reden voor de tanende macht van de weeskamers was de grote verscheidenheid aan weeskeuren (plaatselijke verordeningen m.b.t. de wezenzorg). Dit bracht grote verschillen van plaats tot plaats met zich mee. Voordas deed aan het einde van de 18e eeuw een beroep op meer gelijkvormigheid. "Niemand der stemhebbende steden begeert van het zijne af te staan en elk beroept zich op zijn privilegiën en handvesten en costumen" (21), zo stelde hij vast.

Eind 18e en begin 19e eeuw werd van de bevoegdheid de weeskamers bij testament uit te sluiten zo algemeen gebruik gemaakt, dat de uitsluiting zelfs in testamenten voorkwam van erflaters die geen minderjarigen achterlieten.

De codificatiegolf eind 18e, begin 19e eeuw zou ook grote consequenties voor de weeskamers hebben. De Staatsregeling voor het Bataafse Volk van 1798 verklaarde in artikel 25 alle rechten en verplichtingen van het leenstelsel voor altijd vervallen (22). Zoals hiervoor is beschreven zijn ook de weeskamers uit het leenstelsel voortgekomen. Artikel 16 van de "Staatsregeling des Bataafschen Volks" van 1801 en artikel 9 van de Staatsregeling van 1805 handhaafden de afschaffing van het leenstelsel (23). Desondanks werd in het Ontwerp Burgerlijk Wetboek van Van der Linden de algemene invoering van de weeskamers aanvaard (24). Bij de invoering van het "Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland" in 1809 was plaats ingeruimd voor de weeskamers en voor de oppervoogdij van het gerecht (25). Drie jaar later verdwenen de weeskamers bij de invoering van de Code Napoléon in 1811, omdat zij niet in het Franse stelsel pasten. Wel

bleven er colleges en commissies bestaan die de voormalige weeskamers vervingen en belast waren met de vereffening van de boedels en nalatenschappen die onder beheer van de weeskamers hadden gestaan.

In het oorspronkelijke Ontwerp Burgerlijk Wetboek van 1815 werd de oppervoogdij over alle minderjarigen aan de civiele rechtbanken opgedragen. Dit zou inhouden dat de rechtbank voogden kon gaan aanstellen en tevens op deze voogden toezicht zou uitoefenen. In plaatsen waar nog weeskamers bestonden, zo was het voorstel, zou de oppervoogdij bij de weeskamers komen te berusten, tenzij ze bij testament waren uitgesloten (26). Aanvankelijk leek dit ontwerp een opleving van de weeskamers tot gevolg te zullen hebben. Dit gebeurde niet. Na de vereniging van Nederland en België in 1815 werd het Ontwerp Burgerlijk Wetboek door een commissie behandeld die uit afgevaardigden bestond die uit "het Zuiden" afkomstig waren. Zij stonden niet erg sympathiek tegenover het voorstel (27). Op voorstel van de Raad van State kwam er een gewijzigd voorstel, waarbij men de oppervoogdij aan de gemeentebesturen wilde opdragen of op voordracht van het gemeentebestuur aan de weeskamers. Deze oppervoogdij hield een oppertoezicht op voogden in, waarbij de gemeentebesturen nooit van de voogdij zouden kunnen worden uitgesloten, in tegenstelling tot de vroegere weeskamers waar dat wel het geval bij was (28). In de memorie van toelichting bij het op 17 november 1819 aan de Tweede Kamer aangeboden gewijzigde wetsontwerp was sprake van "een herstellen van een weldadige instelling, waardoor overal het burgerlijk bestuur verplicht is een wakend oog over het lot der minderjarigen binnen haar ressort te houden". Met het burgerlijk bestuur werd het gemeentebestuur of een commissie daaruit, de weeskamer, bedoeld. Door de bezwaren die van Belgische zijde hiertegen werden ingebracht werd het ontwerp uiteindelijk in onderdelen teruggenomen en opnieuw gewijzigd. In 1823 werd de wettelijke regeling inzake voogdij-aangelegenheden in het Burgerlijk Wetboek een feit (29). Door de Belgische bezwaren zou de voogdij nog slechts een zuivere familie-aangelegenheid worden. Wanneer de familie geen persoon voor de voogdij kon voordragen zou de kantonrechter tot benoeming van een voogd kunnen overgaan. Hiermee zat men duidelijk op de lijn van het Franse systeem waarin ook voor de weeskamers geen plaats was. Het overheidstoezicht, in dit geval door de gemeente, viel daarmee vrijwel helemaal weg. Deze wet liep vooruit op de invoering van een Burgerlijk Wetboek; zij is echter nooit ingevoerd.

In het systeem van het Burgerlijk Wetboek van 1838 hadden beide ouders de ouderlijke macht (art. 353 oud BW) (30). De vader oefende in de regel deze macht uit (31). Als één

van hen kwam te overlijden ging het gezag van rechtswege over op de overblijvende ouder. Het kind had daarnaast eventueel nog een voogd (32). In het Burgerlijk Wetboek van 1838 speelden de weeskamers geen enkele rol van betekenis meer. De macht van de voogd kon echter wel door de wet worden beperkt. Dit gold vooral het beheer door de voogd over het vermogen van de minderjarige (art. 443 e.v. oud BW).

Alle pogingen de weeskamers in hun oude glorie te herstellen waren gestrand. Het heeft uiteindelijk tot 6 februari 1852 geduurd alvorens er een definitief einde kwam aan het sluimerend bestaan, dat de weeskamers in de vorm van "commissies van liquidatie" nog leidden (33). Daarbij leek het er op dat fiscale motieven zelfs nog de doorslag hebben moeten geven (34). De Staat had er belang bij dat de weeskamers werden opgeheven. Daar tegenover werd gesteld dat de Staat geen recht had op de gelden die door deze opheffing van de weeskamers vrijkwamen, maar dat dat geld in de plaatselijke kassen terecht had moeten komen (35).

Aan het slot van dit onderdeel van hoofdstuk 1 wil ik nog enkele belangrijke kenmerken van de vroegere weeskamers in het kort samenvatten.

De weeskamers waren opgezet als organen van de publieke overheid. Zij waren vooral plaatselijk georganiseerd. De bemoeienis van de weeskamers met de minderjarigen die niet onder gezag stonden was als regel van korte duur. De feitelijke verzorging en opvoeding werd zo spoedig mogelijk aan andere personen (naaste bloedverwanten) opgedragen (36). Daarnaast hadden de weeskamers belangrijke toezichthoudende taken. Deze toezichthoudende taken lagen vooral op het financiële vlak.

Tenslotte is nog een reden voor de uitvoerige beschrijving van de weeskamers, dat bij de bespreking van de voogdijraden bij de voorbereiding van de kindervetten op enkele plaatsen naar de weeskamers is verwezen. In het volgende hoofdstuk kom ik daar nader op terug. Tevens zal bij die gelegenheid worden gekeken naar instituten in ons omringende landen die vergelijkbare taken hadden als de weeskamers.

De oorspronkelijke plaatselijke organisatie en taken van de weeskamers bieden wellicht op enkele punten een houvast voor een nieuwe reorganisatie van de raden voor de kinderscherming. In hoofdstuk 6 (6.2.2.4) kom ik daarop nog terug.

1.3. WEESHUIZEN, KINDERTEHUIZEN EN ARMENZORG

Hiervoor werd aangegeven op welke wijze taak en organisatie

van de raad voor de kinderbescherming voor een deel zijn grondslag vindt in de weeskamers. Als organen van de publieke overheid vervulden deze weeskamers een schakelfunctie tussen lokaal bestuur en particuliere personen en instellingen.

In dit onderdeel zullen de instellingen ter sprake komen die eeuwenlang het beeld van de jeugdzorg hebben bepaald. Indirect hebben deze instellingen ook invloed gehad op de positie van de huidige raden voor de kinderbescherming. De ontwikkeling van de afgrenzing van het terrein van particuliere zorg en overheidszorg is in dit land heel bijzonder geweest. Aangezien de huidige raad een belangrijke schakel tussen beide gebieden vormt is het onontkoombaar enige aandacht aan de ontwikkeling van de particuliere jeugdzorg te besteden. Ook hier gaat het om grote lijnen. Op een enkel gebied zal wat dieper worden ingegaan omdat het tot de latere taak van de voogdijraad (raad voor de kinderbescherming) zal behoren.

In de 16e eeuw werden naast de wees- en momboirkamers ook weeshuizen, kindertehuizen en armenhuizen gesticht. Dat gebeurde meestal op particulier initiatief. De Middeleeuwen hadden ingrijpende sociaal-economische veranderingen met zich meegebracht. In de door de handel sterk gegroeide steden was het aantal zwervende paupers enorm toegenomen. De armenzorg was vooral een zaak van de christelijke liefdadigheid (*charitas*). Kinderen die als gevolg van pest-epidemieën plotseling als wees of half-wees achterbleven, werden in eerste instantie bij grootouders of andere familieleden ondergebracht. De rol die de weeskamers daarbij speelden werd in het vorige onderdeel besproken. Een groot aantal kinderen had echter geen mogelijkheid tot onderdak bij familie. Zij werden als het ware openbaar aanbesteed (37). Deze aanbestedingen konden uitgaan van de kerk of de burgerlijke armenverzorger. Degene die het minste vroeg, kreeg het kind of de kinderen toegewezen. Hiermee komt de gedachte aan exploitatie van kinderen naar boven. De bedragen waarvoor men de kinderen bij zich nam waren meestal te laag om een kind werkelijk verantwoord te kunnen verzorgen (38). De kinderen werden dan ook vaak gebruikt voor het bedelen. Juist om deze kinderen van de straat te houden werden de armenhuizen en weeshuizen opgericht. De oudste gestichten waren de burgerweeshuizen (39). Zij waren bestemd voor kinderen van de burgers van de steden. Andere wezen en vreemdelingen werden aan het armenbestuur of de diakonie toevertrouwd. Ook half-wezen werden wel in weeshuizen opgenomen. Het argument daarvoor was de ongeschiktheid van de moeder haar kinderen op te voeden. Het criterium of iemand ongeschikt was, werd meestal bepaald door het armenbestuur of het kerkbe-

stuur en niet door een overheidsorgaan (40).

Kinderen voor wie in het geheel geen voogd kon worden gevonden kwamen ook in aanmerking voor plaatsing in een weeshuis. Dit gold in het bijzonder voor de "arme wezen" voor wie de bloedverwanten geen belangstelling hadden omdat er geen enkel vruchtgenot uit enig vermogen te behalen viel (41). Tenslotte werden ook de vreemdelingen en verlaten kinderen in de weeshuizen opgenomen.

De Reformatie was in het begin van de 16e eeuw de aanleiding tot een verandering in het denken over armoede en liefdadigheid. Armoede was voor de calvinisten een vloek. Bedelaars moesten in werkhuizen of tuchthuizen tewerkgesteld worden. Tegen het einde van de 16e eeuw kreeg de oude christelijke opvatting over barmhartigheid echter weer de overhand en hadden verschillende steden een diakonaal armenbestuur. Na de Reformatie gingen de steden zich ook sterk met armenzaken bemoeien. Deze armenzaken werden bij plaatselijke verordeningen geregeld (42).

In 1628 werd in Utrecht de Aalmoezenierskamer opgericht. De bedoeling hiervan was dat de katholieke en hervormde weeshuizen daarin zouden samenwerken bij de bedeling van de armen (43). Naast de Aalmoezenierskamer was in 1620 de Ambachtskamer opgericht. Deze kamer bestond uit leden van de diakonie, de vroedschap en de burgerij. De Ambachtskamer werd belast met de zorg voor de verlaten, bedelende kinderen (44). De plaatselijke overheid hield toezicht omdat zij zich belast voelde met de oppervoogdij over "personae misera-biles". Een opvallende gelijkenis doet zich hier voor met de weeskamers (45).

De wereldlijke overheid voelde zich na de Reformatie de opvolgster van de vroegere kerkelijke overheid die ook een zeker toezicht had uitgeoefend. De greep van de overheid op weeshuizen, kindertehuizen en armenhuizen werd in de loop der tijd steeds sterker. Het stadsbestuur had in naam de zeggenschap, maar in feite waren het de regenten die het bestuur uitmaakten. Deze regenten werden door het stadsbestuur benoemd en bleven voor hun leven in functie (46). Zij kwamen uit totaal andere kring dan de wezen die aan hun bestuur waren toevertrouwd: "wesende van eerlijcken rijkdom, sowel uit Edelen als burgerij; notabele personen luiden met eeren en van qualiteijte uit de deftigste en vroomste inwonende burgers deze Stadt".

Belangrijk was de vraag of de regenten ook zelf de voogdij uitoefenden wanneer de kinderen in de weeshuizen werden geplaatst. Bij de invoering van de Franse wetgeving in 1811 werd bij ons een wet van kracht die deze materie uitdrukkelijk had geregeld (47). Deze wet verviel weer bij de invoering van het Burgerlijk Wetboek (BW) en werd vervangen

door artikel 421 (oud) BW (48). In artikel 421 (oud) BW was sprake van de voogdij van regenten (49). Wanneer de ouders de ouderlijke macht bezaten kon van voogdij geen sprake zijn en werden de regenten geen voogden. In andere gevallen, bij voogdij van de langstlevende ouder of voogdij van derden, konden de regenten wel medevoogd zijn (50).

In de toelichting op het ontwerp tot herziening van het Burgerlijk Wetboek van de Staatscommissie van 1880 (51) werd deze kwestie ook beschreven. De regenten wilden met de volledige voogdij over de hun toevertrouwde pupillen belast worden, zonder verplicht te zijn rekening te houden met "den soms zeer ongunstig werkenden invloed van allerlei familie-betrekkingen". In het ontwerp van de Staatscommissie van 1880 wordt een arrest van de Hoge Raad aangehaald waarin de Hoge Raad in strijd met de conclusie van Procureur-Generaal had beslist, dat de voogdij van de regenten een werkelijke voogdij was zolang zij duurde. De vader kon echter beslissen, dat de minderjarige in de inrichting moest blijven. De vaderlijke macht werd dan weer in ere hersteld. Deze kwestie zou de directe aanleiding vormen tot het ontstaan van de kindervetten van 1901.

De toestanden in de weeshuizen verslechterden mede als gevolg van de economische situatie in de loop van de 18e en het begin van de 19e eeuw (52). Vooral in Amsterdam was de toestand in het Aalmoezeniersweeshuis erbarmelijk (zie noot 54). De andere weeshuizen hadden nog normen waaraan de op te nemen kinderen moesten voldoen (53). Het Aalmoezeniersweeshuis moest zich als "eindstation" over die kinderen ontfemen die niet elders konden worden geplaatst. De bevolking van dit weeshuis liep begin 19e eeuw sterk op (54).

Met de invoering van het Franse bestuur werd de armenzorg en de zorg voor wezen ingrijpend hervormd. Men besloot de in godshuizen verpleegde kinderen naar het platteland over te brengen. Daardoor werd de landbouw tegelijk van voldoende werkkrachten voorzien. Deze kinderen zouden in kinderkolonies worden ondergebracht (55). Tevens zou de armenzorg worden gecentraliseerd. Dit voornemen werd slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Wel verminderde het aantal pupillen in de weeshuizen mede doordat de toelating afhankelijk werd gesteld van het advies van de betrokken prefect en van een rapport dat door een commissaris van politie was opgemaakt (56). Het centralisatie-streven mislukte door:

- het individualisme van de Nederlanders,
- de inrichting van de armeninstellingen en de nalatigheid van het Franse bestuur (57).

In 1818 stichtte Generaal Johannes van den Bosch de Maatschappij van Weldadigheid (58). Van den Bosch had een grote voorkeur voor tewerkstelling van armen in landbouwkolo-

nies op grond van zijn ervaringen in Indië, waar hij van 1799 tot 1809 officier was geweest. Bij Batavia had hij een landgoed weten te verwerven waarop hij slaven en arbeiders rijst had laten verbouwen. Die gedachte wilde hij ook in Nederland ten uitvoer gebracht zien (59). Van den Bosch wilde in de vrije kolonies onder meer wezen en vondelingen opnemen. Daarvoor bedacht hij contracten volgens welke het plaatselijke bestuur zes kinderen per jaar kon doorsturen tegen een jaarlijkse betaling van f 60,- per kind. Het was echter voor de Maatschappij van Weldadigheid van Van den Bosch moeilijk geschikte pleeggezinnen te vinden. Noodgedwongen wijzigde hij zijn oorspronkelijke plannen en liet in de buurtschap Veenhuizen drie gestichten bouwen. In deze weesgestichten stond de opvoeding op de voorgrond. De opzet mislukte. De regenten van de weeshuizen weigerden medewerking te verlenen, onder meer omdat zij het "niet verantwoord achtten hun kinderen af te staan aan een instituut zonder ervaring" (60). Bij Koninklijke Besluiten van 1824 en 1827 werden de voorwaarden voor plaatsing in Veenhuizen aantrekkelijker gemaakt (61). De regenten van de gesubsidieerde weeshuizen weigerden opnieuw hun pupillen massaal naar Veenhuizen te sturen (62). In 1827 werd Van den Bosch benoemd tot generaal in West-Indië. In datzelfde jaar ging men er toe over ook invalide kinderen naar Veenhuizen over te brengen. De Maatschappij van Weldadigheid werkte zich financieel steeds vaster en was tenslotte volledig op staatssteun aangewezen. Slaapplaatsen en voeding van de kinderen liet veel te wensen over, maar het duurde "nog vele jaren van gesukkel en geharrewar voor het tot een goede opruiming kwam" (63). De koloniën in Veenhuizen en Ommen (Ommerschans) werden aan het Rijk verkocht en op 1 oktober 1869 waren de weesgestichten ontruimd.

In 1851 was door Thorbecke een Wet op het armbestuur ontworpen die alle instellingen van weldadigheid omvatte. Hij wilde alle kerkelijke godshuizen onder het onmiddellijke toezicht van het plaatselijk bestuur stellen en het oppertoezicht bij de Regering leggen. De plaatselijke besturen zouden zich door een onderzoek kunnen vergewissen of de gestichten aan hun bestemming beantwoordden (64).

De opvatting van Thorbecke over de herziening van de staatsarmenzorg en de particuliere liefdadigheid werd o.a. bestreden door Grevelinck (65). De afwijzing van Grevelinck om aan de Staat een aandeel toe te kennen in de directe armenzorg stond niet op zichzelf. Hij vond steun in protestantse kring en bij "De Tijd". Zij keurden niet alleen af dat Thorbecke ook de kerkelijke armbesturen wilde onderwerpen aan de burgerlijke wet en het toezicht van de plaatselijke overheid, maar zij ontkenden bovendien dat de Staat zich het

lot van de armen mocht aantrekken (66). In december 1853 werd door Thorbecke's opvolger een ontwerp Armenwet bij de Staten-Generaal ingediend. Dit was een compromis. In deze wet was het beginsel gehandhaafd dat armenzorg een staatstaak was, maar daarnaast werd de kerk de vrijheid gelaten zelf de behoeftigen te ondersteunen. De burgerlijke armbesturen zouden alleen hulp verlenen wanneer de hulpverlening door overige instellingen niet in aanmerking kwam.

In dit onderdeel van het eerste hoofdstuk ben ik wat uitvoeriger bij de armenzorg blijven stilstaan. De reden hiervoor is dat de armenzorg en de kinderbescherming in de vorige eeuw sterk met elkaar verweven waren.

Kinderen werden door hun ouders in de inrichtingen geplaatst en konden, wanneer de vader dit wenste, tegen de wil van de regenten weer naar huis terug worden gehaald. Een aparte beschermende wetgeving bestond er voor minderjarigen tot de kindernet van Van Houten (1874) niet (67). Deze wet was de eerste stap op dit terrein. De inbreuk die deze wet op het ouderlijk gezag bood was slechts zeer indirect (68).

De algemene uitgangspunten van de armenzorg die voortvloeiden uit de Armenwet van 1854 golden ook voor jeugdigen. Deze uitgangspunten, vrijheid voor particuliere instellingen met een aanvullende overheidstaak, vormden ook de basis waarop de kindernetten van 1901 tot stand kwamen. De overheid was gelegitimeerd toezicht op de particuliere instellingen en personen te houden. De wijze waarop dit toezicht moest geschieden was omstreden. Bij de totstandkoming van de voogdijraden zou deze discussie opnieuw opblazen.

In het volgende onderdeel komt tenslotte een terrein ter sprake waar de overheid wel de eerste verantwoordelijkheid had, nl. het (jeugd)strafrecht. In tegenstelling tot het hier besprokene zal blijken dat de particuliere instellingen juist dáár meer invloed zullen gaan krijgen.

1.4. OVERHEIDSZORG OP HET TERREIN VAN HET (JEUGD)-STRAFRECHT

In de vorige onderdelen van dit hoofdstuk werd beschreven welke de taak van de overheid was bij de zorg voor wezen en door hun ouders verlaten kinderen. Daarnaast kende ons land al vroeg mogelijkheden voor afzonderlijke opvang van jeugdige delinkwenten (69). In Amsterdam besloot de vroedschap in 1589 tot de oprichting van een "tuchthuys" dat in 1596 werd geopend (70). Behalve delinkwenten werden er ook jeugdige bedelaars in opgenomen. Daarbij lag het accent duidelijk op de opvoeding. Zwarte arbeid (o.a. raspen van

hout) en ambachtsonderwijs waren de opvoedingsmethoden. In de daaropvolgende jaren werd de Republiek der Verenigde Nederlanden haast overdekt met tucht-, rasp-, werk-, spin- of weeshuizen (71). De economische faktor ging een belangrijke rol spelen. Aangezien iedere stad van enige betekenis een eigen tuchthuis moest hebben was differentiatie en selectie vrijwel onmogelijk. Jeugdigen en volwassenen konden daardoor moeilijk van elkaar gescheiden blijven.

Eind 17e eeuw werden ook gevaarlijke misdadigers ter vervanging van de doodstraf tot langdurige opsluiting in een tuchthuis veroordeeld (72). Hieruit blijkt dat de tuchthuizen het karakter van opvoedingsgestichten hadden verloren. De oorspronkelijke doelstelling was verlaten. De situatie in de inrichtingen waar jeugdigen verbleven die een strafbaar feit hadden gepleegd, verslechterde zienderogen (73).

Eind 18e eeuw ging de burgerij onder invloed van de idealen van de Verlichting om meer rechtsbescherming en gelijkheid voor de wet vragen. De "Staatsregeling voor het Bataafse Volk" van 1798 ademde ook op het terrein van de strafrechtspleging de geest van de Verlichting (74). In 1809 werd het "Crimineel Wetboek van het Koninkrijk Holland" ingevoerd met een strafstelsel dat voor die tijd als zeer gematigd gold (75). In 1811 werd bij ons de Franse Code Pénal (CP) van kracht. Volgens art. 66 CP werd de beneden 16 jarige, wanneer hij zonder "oordeel des onderscheids" (sans discernement) had gehandeld vrijgesproken. Hij kon daarbij wel aan zijn ouders of voogd worden teruggegeven of naar een verbeterhuis worden gestuurd (76).

In 1821 werd het gevangeniswezen gereorganiseerd. In het Koninklijk Besluit van 1821 stond dat "de veroordeelde kinderen zullen in alle de bovenvermelde huizen, zooveel mogelijk, afgezonderd van de volwassene gevangenen worden gehouden" (77).

Het in 1823 opgerichte Nederlandse Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen drong er bij de regering op aan dat de jeugdige gevangenen naar de gevangenis in Rotterdam zouden worden gestuurd (78).

In 1833 kwam het tot "volledige executie van het Besluit van 1821". De gevangenis te Rotterdam werd voor veroordeelden beneden de 18 jaar aangewezen. In 1836 kwam daar de bijzondere gevangenis voor meisjes in Amsterdam bij. Deze "gevangenis" waren in feite opvoedingsgestichten waarbij het school- en godsdienstonderwijs aan het Genootschap was toevertrouwd (79). De rechters waren door het ontstaan van deze speciale gevangenis voor jeugdigen ook eerder bereid hen tot een vrijheidsstraf te veroordelen. Vóór die tijd werden kinderen die strafbare feiten hadden gepleegd slechts zeer zelden aan hun omgeving onttrokken (80).

De wet kende nog een andere mogelijkheid om kinderen aan hun omgeving te onttrekken. Volgens art. 335 CP konden ouders als bijkomende straf uit de ouderlijke macht worden ontzet wanneer zij tegen het kind een strafbaar feit pleegden. Deze ontzetting had echter een tijdelijk karakter (2 tot 5 of 10 tot 20 jaar, afhankelijk van het delict). Na afloop kwam het kind weer onder de ouderlijke macht. Dit in tegenstelling tot de ontzetting uit de voogdij, die wel een definitief karakter droeg.

Tenslotte had de ouder zelf nog de mogelijkheid de jeugdigen "in verzekerde bewaring te doen stellen op zoodanige plaats als de regtbank, op voordragt des vaders, zal oordelen te behooren" (art. 357 oud BW) (81). Deze "correction paternelle", hoewel in het BW geregeld, werd meestal in het huis van bewaring ten uitvoer gelegd (82). Deze regeling van het commune strafrecht in de Code Pénal gold ook ten aanzien van jeugdigen. Daarin kwam gedeeltelijk wijziging door de wet van 1854 (83). De wet van 1881, die leidde tot de invoering van een nieuw Wetboek van Strafrecht (Sr.) in 1886, bracht een nog verdergaande verbetering met zich mee (84). Jeugdigen onder de 10 jaar konden niet langer worden vervolgd. Bij misdrijf of overtreding van art. 432 Sr. konden ze wel op last van de *burgerlijke rechter* in een Rijksopvoedingsgesticht (ROG) worden geplaatst. Voor 10 tot 16 jarigen die zonder "oordeel des onderscheids" hadden gehandeld was plaatsing in een ROG ook mogelijk. Hadden zij wel met het "oordeel des onderscheids" gehandeld dan werd het strafmaximum met een derde verminderd (art. 38 en 39 Sr. oud) (85).

De Gestichtenwet van 1884 leek belangrijke veranderingen in het inrichtingswezen te brengen (86). De invoering van de hierboven genoemde ROG's werd door deze wet mogelijk gemaakt. Er kwamen ROG's in Alkmaar en Doetinchem (De Kruisberg) voor jongens en in Montfort voor meisjes. In 1894 kwam daar het ROG "Veldzicht" in Avereest bij. Tevens zouden er voor veroordeelden bijzondere strafgevangenisvennissen komen voor jongens (in Ommen) en voor meisjes (Amersfoort). In de oorspronkelijke Beginselenwet gevangeniswezen en de Gevangenismaatregel wist de regering de voorschriften van de Gestichtenwet op dit gebied te omzeilen (87). Bij wijzigingswet van de Gestichtenwet van 1886 en bij wet van 1889 werd bepaald dat deze veroordeelden "voorlopig" in Montfort en in de gewone gevangenis te 's-Hertogenbosch zouden worden ondergebracht.

De totstandkoming van de ROG's betekende een doorbraak. De Staat kon mede belast worden met de opvoeding van jeugdigen die een strafbaar feit hadden gepleegd. Bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht had de Raad van State eerst nog een andere weg gewezen. Volgens de Raad van

State was de rijksopvoeding "in aard en strekking welbeschouwd buiten den werkkring en de bemoeienissen van het staatsgezag gelegen" (88).

Door de keuze voor de gestichtsoepvoeding door de Staat van kinderen die strafbare feiten hadden gepleegd, ontstond er voor het eind van de vorige eeuw een vrij duidelijke scheiding met de zorg van de particulieren voor kinderen van ouders die hun kinderen hadden uitbesteed.

In de periode 1881-1905 veranderden de opvattingen over de taak van de Staat. Met name het inzicht dat de bestaande arbeidsomstandigheden wantoestanden waren drong verder door (89). De Kinderwet van Van Houten (1874) was hiervoor mede baanbrekend. De toenemende aandacht voor de persoon van de jeugdige als beschermingsobject leidde er toe dat de zorg van de overheid voor de belangen van jeugdigen zich ook tot het civiele recht zou gaan uitstrekken. Aan de andere kant werd het terrein van de staatszorg voor de gestrafte minderjarigen ook in de loop der tijd object voor de particuliere zorg. De oprichting van de vereniging "Pro Juventute" gaf daarvan blijk. (Zie hieromtrent meer in 3.5.2.) Het is dan ook niet verwonderlijk dat juist in deze periode wordt gezocht naar een instelling die als schakel tussen overheid en particuliere zorg kan optreden wanneer de belangen van de jeugdigen door hun ouders ernstig werden geschaad. Dit instituut werd de voogdijraad, vrij plotseling ten tonele gevoerd bij het tweede ontwerp Burgerlijke Kinderwet van Cort van der Linden. Waar deze voogdijraad zijn oorsprong vindt zal in het volgende hoofdstuk worden besproken.

1.5. SAMENVATTING

In dit eerste hoofdstuk zijn voornamelijk ontwikkelingen beschreven die zich op het terrein van de jeugdzorg tot het einde van de vorige eeuw hebben voorgedaan. In de jeugdzorg zijn twee hoofdgebieden te onderscheiden nl. de particuliere zorg en de overheidszorg. De particuliere zorg bestaat aanvankelijk alleen uit het gezin, de familie en de familie in ruime zin in het Romeinse recht. De overheidszorg was zowel in het Romeinse recht als in het vroege oud-vaderlands recht zeer gering. Overheidsbemoeienis deed zich eigenlijk alleen voor wanneer de familie-oudste was overleden en er noch bij testament noch anderszins in de voogdij was voorzien.

Tegen het einde van de Middeleeuwen werd het recht van de leenheer zich met de benoeming van voogden bezig te houden en toezicht uit te oefenen aan de steden gedelegeerd. Deze belastten op hun beurt bijzondere commissies met de zorg voor "wezen". Deze wees- en momboirkamers maakten in Hol-

land en Zeeland een grote bloei door en bemoeiden zich met vrijwel alles wat te maken had met de voogdij na overlijden. Een aantal bevoegdheden van deze weeskamers zal bij de latere voogdijraden (raden voor de kinderbescherming) zijn terug te vinden. De weeskamers die zuiver plaatselijk waren georganiseerd stonden over het algemeen dicht bij de pupillen waarom het ging, en onder een strakke controle van de lokale overheden. Toch zagen we in de loop van de 19e eeuw berichten verschijnen die op misstanden bij deze weeskamers wezen. Bovendien was er kritiek dat de weeskeuren, de verordeningen van de gemeenten, zo sterk verschillend waren. Deze kritiek was echter niet doorslaggevend voor de afschaffing van de weeskamers. Dit was wel het geval met de invoering van het Franse stelsel van wetgeving waarin de weeskamers niet pasten. Ondanks verschillende pogingen ze in oude glorie te herstellen verdwenen de weeskamers definitief in 1852, een leegte in de jeugdzorg in de loop van de 19e eeuw achterlatend.

Een ander grensgebied van particuliere zorg en overheidszorg was de opvang van wezen, vondelingen en verlaten kinderen in inrichtingen. Op dit terrein heeft de overheid zich altijd sterk terughoudend opgesteld. Wel trachtte zij door middel van bepaalde initiatieven een aantal zaken te stimuleren (Ambachtskamers, subsidiëring Maatschappij van Weldadigheid). De leiding van de weeshuizen was in handen van regenten die ook gezag hadden over de pupillen die bij hen waren geplaatst. Dit gezag kon slechts effectief worden gemaakt wanneer er sprake was van plaatsing door een derdevoogd. Hadden beide ouders het ouderlijk gezag dan konden zij hun kind(eren) zonder meer uit de inrichtingen weghalen wanneer dit hun goeddunkte. Deze praktijk vormde de eigenlijke oorzaak voor het ontstaan van de kindervetten en daarmee van de voogdijraad.

Het derde grensgebied tenslotte tussen particuliere zorg en overheidszorg was het (jeugd)strafrecht. De scheiding van jeugdige en volwassen delinquenten vormde de eerste stap naar een afzonderlijk jeugdstrafrecht. Daarbij stond voor de inrichtingen voor jeugdigen het opvoedingskarakter voorop. In de loop van de 19e eeuw werd vooral door het Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen een betere behandeling en aangepast onderwijs voor jeugdigen bepleit. Door de oprichting van bijzondere gevangnissen konden ook de veroordeelde minderjarigen van veroordeelde volwassenen worden gescheiden. Daarnaast kende de wet de ontzetting van de ouder uit de ouderlijke macht als bijkomende straf bij het plegen van een misdrijf. Deze ontzetting had echter een tijdelijk karakter. Met de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 werd de mogelijkheid geschapen dat jeug-

digen op last van de burgerlijke rechter in een Rijksopvoedingsgesticht werden geplaatst. Opvoeding van staatswege was hiermee mogelijk gemaakt, zulks in strijd met de opvatting van de Raad van State bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht. Steeds meer werd het specifieke overheidsterrein van de minderjarigen die strafbare feiten hadden gepleegd, aandachtsveld voor het particuliere initiatief. De oprichting van de hierna nog te bespreken Vereniging Pro Juventute getuigde daarvan.

Eind 19e eeuw leek de tijd rijp voor een samenvattende wetgeving van alles wat al aan feitelijke jeugdzorg bestond. Bij de invoering van de kindervetten werd bovendien voor de overheid de mogelijkheid geschapen in te grijpen in het gezag van de ouders wanneer zij in strijd met de belangen van hun kinderen handelden. Om de overheid goed te kunnen voorlichten moest er een orgaan komen dat zich op het grensgebied van particuliere zorg en overheidszorg bewoog. Deze schakel werd de voogdijraad. In het volgende hoofdstuk zal ik ingaan op de vraag waar de voogdijraad zijn oorsprong vond en hoe dit orgaan uiteindelijk in de kindervetten van 1901 terecht kwam.

Noten bij hoofdstuk 1

1. C. Asser, Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, deel 1/I Personen- en Familierecht, Zwolle 1978, p. 143.
2. P.A. van Toorenborg, Kinderrecht en kinderopvang in de laatste honderd jaren, Proefschrift Leiden, 1918, p. 106.
3. Max Kaser, Das Römische Privatrecht II, 1975, Dritter Teil, p. 202 e.v.
4. C. Asser, E.M. Meijers, P.W. van der Ploeg, Erfrecht, Zwolle 1980, p. 3 e.v., paragraaf 3 Grondslagen van het erfrecht. Vgl. ook J.C. van Oven "Testamentum", in het Testament, Een bundel monografieën uitgegeven ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van de broederschap der candidaat-notarissen, onder redactie van E.M. Meijers en J. Eggens, Arnhem 1951, p. 9-23.
5. J.C. van Oven, Leerboek van het Romeinsch Privaatrecht, 1948, no. 306 en 307, M. Kaser en F.B.J. Wubbe, Romeins Privaatrecht, 1971, p. 294 e.v.
6. Max Kaser, a.w., p. 231 e.v.
7. S. Fockema Andreae, Het Oud-Nederlandsch Burgerlijk Recht, deel II, Haarlem 1906, paragraaf 53, p. 221 e.v.
8. Hans Ankum, Puissance parentelle et tutelle, Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis, 1977, p. 119.
9. Hugo de Groot, "Inleydinge tot de Hollandsche Regtsgeleertheit", Delft 1657 I 6 paragraaf 3.
10. Van Toorenborg, a.w., p. 107. Van Toorenborg haalt in zijn boek Huber aan (Hedendaagse Regtsgeleertheit, I, XII 58, 59), die schreef dat "de vader kan worden genoodsaekt sijne kinderen tegen sijn dank uit sijn macht vry te laeten, als wanneer hij deselve seer wredelijk en onbermhertig handelt".
11. S. J. Fockema Andreae, De stad Vollenhove en haar recht I (Overijsselsche stad-, dijk- en markerechten 15) 1885, p. 163.
12. Van Dale, Nieuw Handwoordenboek der Nederlandse Taal, 's-Gravenhage, 1982.
13. In de costumen was het destijds geldende gewoonterecht in de steden en dorpen beschreven en ter bindende vaststelling (homologatie) bij de centrale regering gedeponneerd. De ordonnantie waren wetten van de landsheren. De Blécourt-Fischer, Kort begrip van het Oud-Vaderlands Burgerlijk Recht, Groningen 1969, p. 18 en 19.
14. Hans Ankum, Puissance parentelle et tutelle, Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis, 1977, p. 125.
15. Van Mieris' Groot Charterboek der Graaven van Holland, deel II. (Index op Van Mieris' Groot Charterboek, R. Rentenaar, 1969, p. 93).
16. In Friesland waren wees- en momboirkamers onbekend.
17. Voorbeeld "Reglement of Ordre, concernende de zaken van momboirschap" van de stad Utrecht van 1767. Bibliotheek Werkverband Integratie Jeugdwelzijnszorg Nederland.
18. In waren o.a. weeskamers in Delft (1352), Rotterdam (1412), Leiden

- (1450), Woerden (1432), Den Haag (1452) en Amsterdam (1466). Hans Ankum, a.w., p. 126.
19. Een dergelijke gang van zaken was in Frankrijk bijvoorbeeld ondenkbaar. Daar werden de zaken wat betreft de persoon en de goederen van de minderjarige na het overlijden van de ouders door de familie en de familieraad geregeld, zonder tussenkomst van het publieke gezag. Alleen bij ernstig verschil van mening was rechterlijke tussenkomst vereist.
 20. In het Weekblad van het Recht 1851, no. 1657, p. 3 is sprake van "misbruiken bij de weeskamers". In "Het wetsontwerp betreffende de regeling der zaken van de voormalige wees- of momboirkamers, beoordeeld door een lid van de Regterlijke Magt", Utrecht 1851, p. 5 is sprake van: "malversatiën zijn ons niet dan enkele zeldzame voorbeelden bekend".
 21. Brief van Voorda van 6 mei 1785 in Handleiding tot het Burgerlijk Wetboek van De Pinto.
 22. Van Hasselt, Verzameling van Nederlandse Staatsregelingen en Grondwetten; Bohtlingk, Rijpperda Wierdsma en Somer, 1964, p. 20.
Art. 25: "Alle Tiends-, Chijs- of Thijs-, Nakoops-, Afstervings- en Naastings-Regten, van welken aard, midsgaders alle andere Regten of Verplichtingen, hoe ook genoemd, uit het Leenstelsel of Leenrecht afkomstig, en die hunnen oorsprong niet hebben uit een wederzijdsch vrijwillig en wettig verdrag, worden, met alle gevolgen van dien, als strijdig met der Burgeren gelijkheid en vrijheid, voor altijd vervallen verklaard".
 23. Van Hasselt, a.w., p. 106 en p. 129.
Art. 16: "Het Leenrecht wordt geheel afgeschaft, en alle Leenroerige Goederen gehouden voor Allodiaal. De Wet zorgt voor schadeloosstelling der Leenheeren".
Art. 9: "Het Leenregt blijft afgeschaft. Alle Goederen worden gehouden voor Allodiaal. De Wet zorgt voor de billijke en regtmatige schadeloosstelling der grondeigenaren, welke door deze afschaffing blijkbaar zijn benadeeld geworden".
 24. J. van der Linden, Burgerlijk Wetboek, gedrukt 's Lands drukkerij in 1808.
 25. Artikelen 301 t/m 308 Tweede Afdeling "Van Aanstelling van Voogden door de Weeskamer of het Gerecht, en van Oppervoogdij, Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland" 1809. Eerder was de oppervoogdij onofficieel in de "Instructie voor de Burgerlijke Rechtbanken" van 1799 ('s-Gravenhage) geregeld. Deze instructie behoorde bij de "Algemene wijze van procederen in civiele en criminele zaken".
Art. 77: "De Rechtbanken zullen ook buiten form van proces, op verzoek van nabestaanden of Amptshalve, tot behoud van de goede orde, weering van openbare zeedenloosheid, of voorkoming van ongelukken, mogen confineeren Persoonen, die uitzinnig zijn, of zich in verregaande verkwisting, dronkenschap of hoererij, te buiten gaan, of minderjarig zijnde zich aan wangedrag jegens hunne Ouders of Voogden schuldig maaken; met dien verstande echter, dat dezelve Dispositien altyd zullen onderworpen zijn aan hooger beroep, in dat, wanneer dezelve zonder iemands verzoek Amptshalve mogten zijn uitgebragt, het Hof op klagten van de geconfineerde Persoonen, hunne Vrienden of Nabestaanden, en bevindende dat het confinement zonder genoegzame reden is gedaan, de Rechtbank zal mogen gelasten om het zelve op te heffen, om dan Geconfineerden daadelyk te ontslaan".
Zie ook de artt. 74 en 75 inz. het "oppertoezicht" der rechtbanken over minderjarigen onder voogdij ... en afwezigens.

26. J. Smit, De Zuidhollandsche Weeskamers, Alphen aan den Rijn 1946, p. 66 e.v.
27. Deze Zuidelijke afgevaardigden waren vooral Frans georiënteerd en in hun visie pasten de weeskamers niet.
28. J.C. Voorduyn, Geschiedenis der beginselen der Nederlandsche Wetboeken I, Utrecht 1837, p. 73 en 76.
29. Wet van 28 maart 1823, Stb. 11.
30. Art. 353 (oud) BW: "Een kind, van welken ouderdom ook, is eerbied en ontzag aan zijne ouders verschuldigd. De ouders zijn verplicht hunne minderjarige kinderen te onderhouden en op te voeden; ten aanzien van de meerderjarige, gelden de bepalingen in de derde afdeeling van dezen titel (vijftiende titel, Van de Vaderlijke magt) voor komende."
 Art. 354 (oud) BW: "Het kind blijft onder hunne magt tot aan zijne meerderjarigheid".
 Art. 355 (oud) BW: "De vader alleen oefent, gedurende het huwelijk, deze magt uit. Indien de vader daartoe buiten de mogelijkheid is, wordt hij door de moeder vervangen".
31. F.C. van Geer, Ouderlijke Macht en Voogdij, Haarlem 1902.
32. Art. 400 (oud) BW: "Na de ontbinding van het huwelijk door den dood van een der echtgenoten veroorzaakt, behoort de voogdij der minderjarige kinderen, van rechtswege, aan de langst levende der ouders".
 Art. 401 (oud) BW: "De vader kan desniettemin aan de langstlevende moeder eenen bijzonderen raadsman toevoegen, zonder wiens toestemming zij geene daad, de voogdij betreffende, zal kunnen verrigten, behoudens haar beklag aan de arrondissementsrechtbank, wanneer zij vermeent dat de weigering van den raadsman de belangen der minderjarigen benadeelt ...".
33. Wet van 15 maart 1852, Stb. 45.
34. Weekblad van het Recht, nrs. 1273, 1275, 1282 en 1285 van 1851.
35. Het Wetsontwerp betreffende de regeling der zaken van de voormalige wees- of momboirkamers, a.w., p. 16.
36. Vgl. thans art. 241 lid 1 Boek 1 BW: "Indien de raad voor de kinderbescherming blijkt, dat een minderjarige niet onder het wettelijk verzoek gezag staat, of dat gezag niet over hem wordt uitgeoefend, verzoekt hij de rechter in de gezagsuitoefening over deze minderjarige te voorzien". De bemoeienis van de raad voor de kinderbescherming met deze minderjarigen is als regel van korte duur.
 In het laatste hoofdstuk (6.4.2.8) zal ik de mogelijke oplossing voor de knelpunten die uit deze regeling voortvloeien nog beschrijven.
 Tegenwoordig heeft de kantonrechter het oppertoezicht over het beheer van de goederen van de minderjarige dat door de voogd wordt uitgeoefend. Deze taak, die destijds een van de belangrijkste taken van de weeskamers was, is niet bij de raad voor de kinderbescherming terechtgekomen.
 Ingevolge de huidige art. 365 en 366 sub a. Boek 1 BW kan de kantonrechter de raad voor de kinderbescherming in kennis stellen van bepaalde verzuimen van de voogd. "De raad die deze mededelingen van de kantonrechter ontvangt, onderwerpt, na onderzoek van de overige gedragingen van de voogd jegens de minderjarige, binnen zes weken aan het oordeel van de rechtbank de vraag, of ontzetting van de voogd op grond van art. 327, lid 1 sub b, moet volgen" (art. 367 Boek 1 BW). De raad wordt door deze bepaling verplicht een onderzoek in te stellen naar de vraag of ontzetting van de voogd moet volgen. (C. Asser, Personen- en Familierecht, deel I, a.w., p. 246.)
 De overeenkomst van de taak van de raad voor de kinderbescherming

- op grond van deze bepalingen met de taak van de weeskamers is groot. Toch is het opvallend dat de bepalingen pas in 1947 in het Burgerlijk Wetboek werden opgenomen.
37. H. ter Schegget, Het kind van de rekening, Schetsen uit de voorgeschiedenis van de kinderbescherming, Alphen aan den Rijn 1976, p. 25.
 38. J. D. Smidt, Wezenverpleging bij de Gereformeerden in Nederland tot 1975, Proefschrift Utrecht 1915.
 39. In Amsterdam werd het eerste weeshuis in 1523 opgericht. Het Maagdenhuis ontstond na de belegering door de geuzen in 1572, Dr. H.C. Wolf De kerk en het Vaagdenhuis, Utrecht 1970. In Utrecht ontstond het burgerweeshuis bij de stichting van het St. Elizabethgasthuis in 1491 A.J. Kunst, Van St. Elizabethgasthuis tot gereformeerd burgerweeshuis (1485-1814), Proefschrift Utrecht, 1954.
 40. J.D. Smidt, a.w., Hoofdstuk II, p. 21 e.v.
Op grond van de rechtshistorie wordt vaak beargumenteerd, dat de raad voor de kinderbescherming een publiekrechtelijke taak kreeg, nl. de taak in die gevallen waarin minderjarigen om welke reden dan ook ernstig in de knel raken, op te treden. (J.E. Doek, Wat is een goede raad voor de toekomst?, Alphen aan den Rijn, 1978, p. 51.)
Uit het hiervoor besprokene blijkt, dat ook het particulier initiatief zelf kon bepalen in welke gevallen ingegrepen moest worden en in welke gevallen niet. Het was derhalve niet noodzakelijk dat een overheidsorgaan als de raad voor de kinderbescherming, in eerste instantie vaststelde of iemand ongeschikt was een kind op te voeden. Het uiteindelijk ingrijpen in en ontnemen van het ouderlijk gezag is later bij de invoering van de kindervetten van 1901 ook op civielrechtelijk terrein aan de rechter voorbehouden. De raad kreeg tot taak de rechter voor de lichten, te adviseren en handelend op te treden teneinde een beslissing van de rechter tot ontzetting uit het ouderlijk gezag in te roepen. De rechtvaardiging van deze mogelijkheden meende de overheid te mogen ontlennen aan de noodzaak, aan de ontastbaarheid van het ouderlijk gezag grenzen te stellen. In het laatste hoofdstuk zal ik ingaan op de vraag, of in navolging van hetgeen vroeger bij kerkbestuur of armenzorg gebruikelijk was, de mogelijkheid tot het nemen van initiatief tot het ingrijpen in het ouderlijk gezag niet in eerste instantie bij het particulier initiatief moet liggen. Daarbij dient onmiddellijk te worden aangetekend dat het criterium van ongeschiktheid van de ouder(s) voor een ingrijpen niet meer gehanteerd kan worden.
 41. J.D. Smidt, a.w., Hoofdstuk II, p. 23.
 42. A.J.M. Kunst, a.w.
 43. J.M. Adriani, Het stads-, ambachts-, kindertehuis te Utrecht, Utrecht 1941, p. 9.
 44. A.J.M. Kunst, a.w., p. 158.
 45. De samenstelling van de Ambachtskamer is zeer opmerkelijk in vergelijking tot latere voorstellen omtrent de samenstelling van de voogdijraad, waarin oorspronkelijk ook leden van burgerij en overheid zitting zouden nemen (2.4.4.3).
 46. H. ter Schegget, a.w., p. 39.
 47. Wet van 15 Pluviôse an XIII, "Loi relative a la Tutelle des Enfants, admis dans les hospices".
Art. 1. "Les enfants admis dans les hospices, a quelque titre et sous quelque denomination que ce soit, seront sous la tutelle des commissions administratives de ces maisons, lesquelles désigneront un de leur membres pour exercer, le cas advenant, les fonctions de tuteur, et les autres formeront le conseil de tutelle".

48. Diephuis, Het Nederlands Burgerlijk Recht 1877, deel V, p. 343 en Willeumier, Themis 1809, p. 403.
49. Art. 421 (oud) BW "Minderjarigen, die in eenig gesticht van weldadigheid zijn opgenomen, verblijven, zoo lang zij zich daarin bevinden, of daartoe behooren, onder de voogdij van de regenten van dat gesticht. Deze zijn van het stellen van zekerheid vrijgesteld"
50. Eenige beschouwingen met betrekking tot de voogdij, uitgeoefend over kinderen, door instellingen van weldadigheid verpleegd, Tijdschrift voor Privaatrecht, Notariaat en Fiscaal Recht, 1904, p. 262-287.
Het zijn van mede-voogden van de regenten hield verband met de opvatting die men had over het al dan niet bezitten van rechtspersoonlijkheid van het bestuur van de inrichting Een ouder-voogd kon het gezag blijven uitoefenen en plaatsing in de inrichting tegen de wil van de regenten ongedaan maken Een derde-voogd kon dat niet.
51. Ingesteld bij "Zijner Majesteits Besluit van 28 Februari 1880, no. 8", 's-Gravenhage 1886.
52. H. ter Schegget, a.w., p. 75 e v.
53. H. ter Schegget, p. 77
54. H. ter Schegget, p. 78
Het Amsterdamse raadslid Serrurier maakte volgens Ter Schegget melding van het feit dat het was voorgekomen dat 8 zieke kinderen bij elkaar in een krib waren gelegd. Er hing een bedorven lucht. In 1815 schreef Corn. van Vollenhove in zijn verslag "Iets over het Aalmoezeniersweeshuis te Amsterdam en enige bedenkingen over de armoede", dat er niet één gezond kind bij was "Allen klein voor hun jaren, vaak misvormd, bijna allen een ongezonde kleur, zeer velen met schurft en huid- of hoofdziekten. Een groot gedeelte met zere hoofden".
55. P.B A. Melief, De strijd om de armenzorg in Nederland 1795-1854, Ac. proefschrift, Djakarta 1955.
56. P B A. Melief, a w., p. 87.
57. Volgens Melief, a w., p. 89 zijn de pogingen tot centralisatie van de armenzorg gedurende de inlijving ook mislukt door de houding van de kerkelijke armbesturen.
58. Deze passage voert wel wat verder van het eigenlijke onderwerp, de ontstaansgeschiedenis van de voogdijraad. Toch was deze kwestie zo danig diep-ingrijpend in de jeugdzorg van de vorige eeuw, dat ik gemeend heb hieraan wat meer aandacht te moeten besteden.
59. Westendorp Boerma, Een geestdriftige Nederlander, Johannes van den Bosch, p. 10, J. van den Bosch, Verhandeling over de mogelijkheid, de beste wijze van invoering en de belangrijke voordeelen eener algemeene armeninrichting in het Rijk der Nederlanden door het vestigen eener landbouwerskolonie in deszelfs noordelijke gedeelte, Amsterdam 1818
60. P B A. Melief, a w., p. 144.
61. Koninklijk Besluit van 6-11-1822, no. 15, Koninklijk Besluit van 17-8-1827, Stb. nr 125
62. Volgens P.B.A. Melief, a w., p. 145 kwamen deze weigeringen onder meer voor te Amsterdam, Arnhem, Rotterdam en Middelburg.
63. Kinderrecht en kinderezorg in de laatste honderd jaren, P A. van Toorenburg, Dissertatie Leiden, 1918
64. P B.A. Melief, a.w , p. 193.
Sinds de invoering van de voogdijraden in 1905 is deze toezichthoudende taak aan de raad opgedragen. Volgens art 305 lid 1 BW moet de rechtspersoon die de hem toevertrouwde minderjarigen in een inrichting of pleeggezin doet opnemen de raad voor de kinderbescherming schriftelijk op de hoogte brengen van de plaatsen waar deze

- minderjarigen zich bevinden. De raad kan de inrichtingen en pleegge bezoeken "zo vaak als hij dit ter beoordeling van de toestand der minderjarigen dienstig acht". Niet nakoming van deze mededeling of verhandeling door de rechtspersoon van het toezicht vormen een grond tot ontzetting van de rechtspersoon van de voogdij (art. 328 lid 2 BW). Dat hierbij duidelijk sprake is van een controlemaatregel blijkt uit de wetsgeschiedenis: "in het bijzonder in inrichtingen kunnen misbruiken gemakkelijker verborgen blijven dan bij natuurlijke personen, weshalve het doeltreffend werd geacht hier naast het toezicht van de toezienende voogd de in vele gevallen meer afdoende inspectie der autoriteiten in te stellen". (De Vries en Van Iricht, *Geschiedenis der wet op de ouderlijke macht en voogdij*, II, 1905, p. 91.) Hierop komt ik bij 2.4.4.4 sub b nader terug.
65. P.W. Alstorpius Grevelinck, *Het beginsel van de regtstreeksche staats-armverzorging nader bestreden tegen de voordragt van Wet der H.H. Tijdeman en Heemskerk en hare verdediging in Tijdschrift voor het armwezen I* (1852), 1-85.
 66. A.E. Mackay, *De denkbeelden omtrent eene wettelijke regeling van het armwezen in Nederland, voorgedragen door Mr. H.W. Tijdeman, Mr. J. Heemskerk Az. en Mr. J.W. Tijdeman, bescheidenlijk beoordeeld*, p. VIII.48. *De Nederlander* 14-1-1852 (no. 474). *De Tijd* nos. 1391, 1392, 1396, 1399 van okt. en nov. 1851.
 67. *Wet van 19 september 1874*, Stb. 130, houdende maatregelen tot het tegengaan van overmatige arbeid en verwaarlozing van kinderen.
 68. H.L. Asser, *Bescherming van minderjarigen, Eene studie over het ouderlijk gezag en de voogdij*, Haarlem 1897, p. 221.
 69. In Amsterdam in 1497 in de St. Anthonispoort, in Rotterdam in 1507 in de Blauwe Toren en in Gouda in 1530 in aparte "casteyementshuyskens".
 70. A. Hallema, *Geschiedenis van het gevangeniswezen hoofdzakelijk in Nederland*, 's-Gravenhage 1958, p. 109/110.
 71. W.H.A. Jonkers, *Het Penitentiar Recht*, p. VIII-4.
 72. R. von Hippel, *Beiträge zur Geschichte der Freiheitsstrafe. Zeitschrift für die gesammte Strafrechtswissenschaft XVIII* (1898), p. 437-494 en p. 648-664.
 73. Baron d'Alphonse, *Aperçu de la Hollande. Bijdragen tot de Statistiek van Nederland, Nieuwe Volgreeks nr. 1*.
 74. Jonkers, a.w., p. VIII-12.
 75. Jonkers, a.w., p. VIII-13.
 76. Art. 66 Code Penal: "Zoo wanneer de beschuldigde beneden de zestien jaren oud is, zal hij, indien het uitgemaakt is, dat hij zonder oordeel des onderscheids gehandeld heeft, vrijgesproken worden, maar hij zal naar gelange der omstandigheden, aan zijne nabestaanden terug gegeven, of in een verbeterhuis gebragt worden, teneinde gedurende zoo veel jaar als het vonnis bepalen zal, aldaar opgevoed en in hechtenis gehouden te worden. Hetgeen echter het tijdstip der volkomen bereiking van zijn twintig jaren niet te buiten zal mogen gaan."
 77. Koninklijk Besluit van 4 november 1821, Stb. 16.
 78. Missive van 19 november 1825, nr. 53 J.J. de Jongh, *Verzameling Wetten, Decreten, Besluiten enz. betreffende het gevangeniswezen in de Nederlanden van 1791 tot en met 1844*, Leeuwarden 1846.
 79. Moreau Christophe, *Rapport sur les prisons de l'Angleterre, de l'Escoce, de la Hollande, de la Belgique et de la Suisse*, 1839.
 80. J.W. Fokkens, *Reclassering en Strafrechtspleging*, Arnhem 1981, p. 3.
 80. Van Toorenburg, a.w., p. 14. Volgens Van Toorenburg deinsden de rechters er "in den beginne voor terug kinderen tot vrijheidsstraf

te veroordeelen en zodoende hen bloot te stellen aan den verderfelijken invloed van de 'huizen van verbetering'".

81. Art. 357 (oud) BW "Wanneer de vader gewichtige redenen van misnoegen heeft over het gedrag van zijn kind kan de arrondissements-regtbank, op zijn verzoek en te zijnen koste, dat kind in verzekerde bewaring doen stellen, op zoodanige plaats als de regtbank, op voordracht des vaders, zal oordelen te behooren. De regtbank, na verhoor van het openbaar ministerie zal dat verzoek kunnen toestaan, doch niet langer voor den tijd van drie maanden, indien het kind den vollen ouderdom van vijftien jaar niet heeft bereikt, of voor den tijd van een jaar nadat het kind zijn zestiende jaar is ingetreden, tot op deszelfs meerderjarigheid. Er zal te dezen opzichte geene gerechtelijke formaliteit worden in acht genomen, behalve het bevel tot vastzetting, waarin echter de redenen niet zullen worden uitgedrukt".
82. J.S. Simon van der Aa, De Rijksopvoedingsgestichten in Nederland, proefschrift Amsterdam 1890, p. 37.
83. Wet van 29 juni 1854, Stb. 102, art. 9 "Wanneer de beschuldigde, hetzij uit hoofde zijner jonge jaren, hetzij wegens dwang, bevel, bilijke vrees, verleiding, bekrompenheid van verstand, de geringheid of het vrijwillig herstel des nadeels door de misdaad toegebracht, of andere verzachtende omstandigheden eene aanmerkelijke vermindering van straf mogt verdienen kunnen de tuchthuisstraf van vijf tot twintig jaren en deportatie door eene correctionele gevangenis van een jaar minstens, de tuchthuisstraf van vijf tot vijftien jaren door eene correctionele gevangenis van zes maanden minstens, de gewone tuchthuisstraf van vijf tot tien jaren en verbanning door eene correctionele gevangenis van drie maanden minstens worden vervangen. Deze correctionele gevangenisstraffen kunnen door de toepassing van art. 2 der wet van 28 Junij 1851 (Stb. 68) en art. 7 dezer wet (van 29 Junij 1854), niet lager dan tot de helft afdalen".
84. Wet van 13 maart 1881, Stb. 35. Invoeringswet Wetboek van Strafrecht van 15 april 1886, Stb. 64
85. W.H.A. Jonkers, Het Penitentiair Recht, Arnhem, p. VIII-21.
86. De Gestichtenwet, Wet van 3 januari 1884, Stb. 3 (gewijzigd bij Wet van 28 augustus 1886, Stb. 130).
87. Van Toorenburg, a.w., p. 36. De Beginselenwet Gevangeniswezen heette oorspronkelijk "Wet tot vaststelling der beginselen van het gevangeniswezen" van 14 april 1886, Stb. 62.
De Gevangenismaatregel werd vroeger "Algemene Maatregel van Inwendig Bestuur bedoeld in artikel 22 van het Wetboek van Strafrecht" genoemd (Besluit van 31 augustus 1886, Stb. 159).
88. H.J. Smidt, Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht 1891, I, p. 394.
89. J.W. Fokkens, a.w., p. 8.

2. De geschiedenis van de totstandkoming van de voogdijraad

2.1. INLEIDING

In het vorige hoofdstuk zijn een aantal ontwikkelingen beschreven die zich op het terrein van de jeugdzorg tot het einde van de vorige eeuw hebben voorgedaan. Vooral de vraag of jeugdzorg een taak was voor particulieren of voor de overheid stond daarbij centraal. In de loop van de geschiedenis bleek steeds opnieuw behoefte te bestaan aan een instituut dat als schakel tussen deze beide optrad.

Na het wegvallen van de weeskamers in de 19e eeuw en door de enorme groei van het aantal particuliere kindertehuizen in de tweede helft van die eeuw, nam ook de behoefte toe aan een optreden namens de overheid tegen wantoestanden. Dat gold met name voor die gevallen waarin de zorg van ouders voor hun kinderen tekortschoot. Bovendien kon de zorg van particuliere instellingen voor de hun toevertrouwde pupillen niet optimaal tot z'n recht komen door het feit dat ouders, tegen de mening van de instelling, de kinderen weer naar huis terug konden halen (1.3). Deze ontwikkelingen die nauw samenhangen met de gevolgen van de industriële revolutie, resulteerden uiteindelijk in de kindervetten van 1901 en de daarmee samenhangende voogdijraad (1).

Het is niet verwonderlijk dat in het kader van dit werkstuk het accent vrijwel uitsluitend zal liggen bij de juridische factoren die voor het ontstaan van de voogdijraad van betekenis zijn geweest. Niet ontkend kan worden dat ook sociale en economische factoren indirect een belangrijke invloed hebben gehad op de noodzaak van beschermende wetgeving voor jeugdigen (2). De in het vorige hoofdstuk genoemde Kinderwet van Van Houten (1874) is een rechtstreeks gevolg van de wantoestanden die zich op economisch terrein voordeden. De opvattingen over de "nachtwakerstaat", waarbij de overheid zich afzijdig moest houden van het doen en laten van de burgers, hadden ertoe geleid dat ook ouders "vrij" waren te bepalen of hun jonge kinderen moesten werken of niet. Met de Kinderwet van Van Houten werd een eerste principiële stap gezet op de weg naar het realiseren van een overheidsingrijpen in de privésfeer van de burgers. Hier be-

trof het nog de verhouding werknemer-werkgever. Op deze weg naar arbeidsbeschermende wetgeving voor jeugdigen ging men in 1889 weer een stap verder door de invoering van de Arbeidswet, die de arbeidstijden van vrouwen en jeugdige personen regelde.

Naast de opkomst van arbeidsbeschermende wetgeving ontstond langzamerhand ook de visie dat jongeren tegen zichzelf moesten worden beschermd, wanneer zij strafbare feiten hadden gepleegd. Eerst zocht men vooral oplossingen door deze jongeren in verbeterhuizen te plaatsen. Later drong meer het besef door, dat deze jongeren aan hun omgeving moesten worden onttrokken. Een tijdelijke ontzetting als bijkomende straf vond men te beperkt. De grens tussen jeugdstrafrecht en het civiele recht zou vervagen en in alle kindervetten van verschillende landen rond de eeuwwisseling werd deze materie integraal geregeld. Ook in Nederland ontbrak dit totale kader niet, hoewel afzonderlijke wetsontwerpen op het terrein van het civiele jeugdrecht en het jeugdstrafrecht werden ingediend (2.4.4).

In dit hoofdstuk wordt nader uitgewerkt welke factoren hebben bijgedragen tot het ontstaan van de voogdijraden en hoe de parlementaire geschiedenis van dit instituut is verlopen. Daarbij zullen een aantal onderdelen in het bijzonder worden belicht omdat deze bij een mogelijke reorganisatie van de huidige raden voor de kinderbescherming opnieuw van betekenis kunnen zijn.

Tevens is in dit verband te bezien in hoeverre men te rade is gegaan bij voorbeelden in aanverwante rechtsstelsels. In de ons omringende landen ontstonden bij de ontwikkeling van de kindervetten aldaar, ook instellingen en instituten met vergelijkbare taken, als bij ons de voogdijraad zou krijgen. Het volgende onderdeel van dit hoofdstuk zal daaraan zijn gewijd.

2.2. ONTWIKKELINGEN OP JEUGDBESCHERMINGSTERREIN IN ENKELE EUROPESE LANDEN IN DE 19e EEUW

2.2.1. BESCHERMENDE WETGEVING VOOR JEUGDIGEN

In de inleiding van dit hoofdstuk werd al geschreven dat sociale en economische factoren indirect een belangrijke invloed op *beschermende wetgeving voor jeugdigen* hebben gehad. Vooral het ontstaan van wetgeving inhoudende verbodsbepalingen tegen het misbruiken van kinderen voor fabrieksarbeid is een verschijnsel dat zich in meerdere Europese landen heeft voorgedaan. Deze wetgeving kwam het eerst in En-

geland tot stand in 1840. Frankrijk volgde in 1841 en in Nederland kwam de al meermalen genoemde Kinderwet van Van Houten in 1874 tot stand (3). Daarnaast ontstond op dit terrein in veel landen van Europa wetgeving die in het belang van de opvoeding van de kinderen de leerplicht voorschreef. Ouders werden verplicht hun kinderen onderwijs te doen geven. In Engeland kwam de leerplichtwetgeving tot stand in de periode 1870-1876 en in Frankrijk in 1882. De eerste leerplichtwet in Nederland is van 1900 (4). Daarbij werd de duur van de leerplicht op zes jaar gesteld.

2.2.2. WETGEVING OP HET TERREIN VAN HET JEUGD-STRAFRECHT

Van geheel andere aard is de wetgeving op het terrein van het *jeugdstrafrecht*. Daarbij lag het accent vooral op het verbeteren van jongeren die strafbare feiten hadden gepleegd. Om deze verbetering effectief te kunnen laten zijn, moesten de jongeren bij hun ouders kunnen worden weggehaald. Hierbij trad de figuur van de dwangopvoeding op de voorgrond. Daarnaast kon het van belang zijn de jeugdige te steunen en onder zorg en toezicht van een patroon te stellen. In Engeland kwam de eerste wetgeving op dit terrein tot stand (5). De "Parkhurst Act" van 1838 was bestemd voor jongeren die tot gevangenisstraf of deportatie waren veroordeeld. Zij konden gratie krijgen onder voorwaarde dat zij zich vrijwillig onder de zorg van de "Parkhurst penitentiary" zouden stellen of van een andere liefdadige instelling (6). In 1847 kwam de "Juvenile Offenders Act" tot stand, gevolgd in 1854 en 1857 door de "Reformatory Schools Act" en de "Industrial School Act". Het hele kinderstrafrecht werd in 1908 gebundeld in de "Children Act" (7).

In België kwamen de "reformscholen" ingevolge de wet van 3 april 1848 tot stand. Naar Nederlands voorbeeld zouden jeugdige bedelaars en landlopers beneden de leeftijd van 18 jaar in landbouwkolonies worden ondergebracht. Verschil met de gang van zaken rond de Maatschappij tot Weldadigheid was echter, dat deze materie in België bij wet werd geregeld (en dwingende voorschriften gaf), terwijl in Nederland deze activiteit aanvankelijk geheel voor rekening van het particulier initiatief kwam. In België hadden deze inrichtingen aanvankelijk geen strafrechtelijk karakter. Dat veranderde bij de invoering van de wet van minister Lejeune van 27 november 1891, waarbij het onderscheid tussen plaatsing in een kolonie voor bedelaars en plaatsing in een opvoedingsgesticht op grond van art. 72 "Code Pénal Belge" werd opgeheven (8). Sindsdien heetten zij "rijksweldadigheidsscholen" (9).

Volgens de wet van 1891 konden kinderen die beneden de leeftijd van 16 jaar een strafbaar feit hadden begaan en niet met het "oordeel des onderscheids" hadden gehandeld, door de rechter ter beschikking van het "gouvernement" worden gesteld. Zij werden dan in een inrichting van verbetering of liefdadigheid opgenomen. Toonde het kind daar een goed gedrag, dan kon het aan de ouders worden teruggegeven. Dit laatste kon ook voorwaardelijk door de minister geschieden. Op de voorwaardelijk ontslagenen werd toezicht gehouden door "Comités de patronage". Deze hadden bovendien tot taak de minderjarigen die verwaarloosd werden aan hun omgeving te onttrekken (10).

In Noorwegen konden kinderen die strafbare feiten hadden gepleegd, ingevolge de Wet van 1 juli 1887 zonder rechterlijke tussenkomst in een opvoedings- of verbeteringsgesticht worden geplaatst (11). Een belangrijke verandering kwam tot stand in 1896, toen de voogdijraden (Barnevern) werden ingevoerd. In elke gemeente werd een voogdijraad gevormd. Daarin hadden de plaatselijke rechter en een geestelijke zitting. Verder werden nog vijf leden door de gemeenteraad op voordracht van het dagelijks bestuur uit de burgerij gekozen. Daaronder moest in elk geval een arts zijn die in de gemeente woonde en één of twee vrouwen; (de Noorse voogdijraad vergaderde niet in het openbaar). Kinderen jonger dan 16 jaar die strafbare feiten hadden gepleegd, konden op last van de Noorse voogdijraad in een gezin of inrichting worden geplaatst. De voogdijraad had tegelijk de bevoegdheid de ouders uit de ouderlijke macht te ontzetten en kon vervolgens een voogd over de kinderen aanstellen. Ouders of opvoeders werden in de gelegenheid gesteld zich schriftelijk of mondeling te uiten. Tevens moest een nauwkeurig onderzoek worden gedaan naar de persoon en het milieu van de minderjarige. De voogdijraad zocht pleeggezinnen uit. In geval van plaatsing in het kader van een maatregel in een gezin hield de raad tevens toezicht. Dat was ook het geval bij kinderen die in opvoedingsinrichtingen waren geplaatst. Dit toezicht kon ook aan derden worden opgedragen wanneer het kind buiten de gemeente verbleef. Hoger beroep van de beslissing tot plaatsing door de voogdijraad was mogelijk bij de minister. De betrokken minister hield toezicht op de inrichtingen. Proefontslag uit de inrichting was mogelijk en bij slecht gedrag kon de directeur tot heropname besluiten. Wanneer de directeur het kind ondanks het slechte gedrag niet terug wilde hebben, kon de voogdijraad die beslissing ter toetsing aan de minister voorleggen. Dit is slechts een greep uit de taken en bevoegdheden van de Noorse voogdijraad die in veel opzichten ruimer waren dan de taken en bevoegdheden die de Nederlandse voogdijraad zou krijgen. Van belang is echter

dat de voogdijraad ook taken kreeg met betrekking tot jeugdigen die door hun ouders werden verwaarloosd. De civielrechtelijke en strafrechtelijke taak van de Noorse voogdijraad was sterk met elkaar verweven. Bij de parlementaire geschiedenis van de voogdijraad (2.4) kom ik op dit Noorse voorbeeld nog terug.

De Deense kinderwetten dateren van 1 en 15 april 1905 (12). Evenals in Noorwegen waren in *Denemarken* minderjarige jongeren tot 14 jaar straffeloos. Tegen jeugdigen beneden die leeftijd konden alleen maatregelen worden getroffen. Deze maatregelen hadden echter een duidelijk strafkarakter (o.a. berisping van het kind en het bevel dat het kind een lichamelijke tuchtiging zou ondergaan). Daarnaast was opname in een gezin of opvoedingsinrichting mogelijk.

Ook in *Denemarken* waren bij de kinderwetten van 1905 voogdijraden (*Börnevaern*) in het leven geroepen. De Deense voogdijraden bestonden uit gemeenteraadsleden en door hen gekozen personen.

De Minister van Justitie had de bevoegdheid voor 14 tot 18-jarigen te beslissen, dat in lichtere gevallen de vervolging werd gestaakt onder de voorwaarde dat het kind "in behoorlijke omgeving en onder passend toezicht" werd geplaatst (13). Op de voogdijraad rustte de taak ervoor te zorgen dat de voorwaarde ook werd nageleefd (14).

In het vorige hoofdstuk werd al bij het Franse strafrecht (*Code Pénal*) stilgestaan. In *Frankrijk* gold de in 1.4 besproken regeling van art. 66 *Code Pénal*. Het onderzoek naar het "oordeel des onderscheids" (*le discernement*) werd door de Wet van 12 april 1906 (*Loi Cruppi*) ook voor jeugdigen van 16 tot 18 jaar voorgeschreven (15). Dit Franse voorbeeld stond model voor de wetgeving op het terrein van het jeugdstrafrecht in veel landen, waaronder Nederland. Het Duitse Wetboek van Strafrecht (1871) kende ook het onderzoek naar het "oordeel des onderscheids" evenals het Italiaanse (1889) en het Russische (1903).

2.2.3. WETGEVING OP CIVIELRECHTELIJK TERREIN

Op civielrechtelijk terrein waren inbreuken op het ouderlijk- of vaderlijk gezag aanvankelijk nauwelijks mogelijk. In het vorige hoofdstuk kwam ter sprake, dat ontzetting van de ouder uit de ouderlijke macht soms bij het plegen van een zedenmisdrijf met een minderjarige (art. 334 *Code Pénal*) mogelijk was als bijkomende straf (1.4).

In *Duitsland* lag de situatie wat dat betreft iets anders. In het begin van de vorige eeuw golden daar al bepalingen die het mogelijk maakten kinderen aan de invloed van hun ouders

te onttrekken. De ouders hadden de plicht hun kinderen op te voeden en bij verwaarlozing van deze plicht kon de vader zijn vaderlijke macht verliezen. De eerste wettelijke regeling op dit gebied was het "Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten" van 1794. In de paragrafen 90 en 91 werd bepaald dat kinderen op bepaalde gronden door het "Vormundschaftsgericht" van hun ouders konden worden afgenomen en op hun kosten aan andere personen konden worden toevertrouwd (16). Hieraan lag een bepaalde visie op de verhouding tussen Staat en burgers ten grondslag (17). De absolutistische Pruisische Staat stond garant voor zijn burgers. Hij was de drager van alle rechten. De burgers hadden daarentegen de plicht aan het welbevinden van andere burgers mee te werken (18). Wanneer er voldoende reden was de kinderen aan het gezag van de vader te onttrekken, werd het gezag aan een voogd opgedragen. Minderjarigen die niet onder het vaderlijk gezag stonden kregen eveneens een voogd. Controle op de voogd en ook op de toezienend voogd werd door het "Vormundschaftsgericht" (een alleensprekende rechter) uitgeoefend. Deze had ook de bevoegdheid de voogd en de toezienend voogd uit de voogdij te onttrekken. Een nadere uitwerking hiervan is te vinden in § 1 van de "Preussische Vormundschaftsordnung" van 5 juli 1875. Bij deze wet werd tevens een "Waisenrath" ingesteld. Volgens § 52 van de Vormundschaftsordnung moest de Waisenrath uit één of meer inwoners van de gemeente en een commissie uit het gemeentebestuur worden samengesteld. Niet alleen qua samenstelling maar ook qua taak vertoonden zij een opvallende gelijkheid met de vroegere weeskamers. De Waisenrath kreeg bericht van het Vormundschaftsgericht wanneer een voogdij was opengevallen door bijvoorbeeld het overlijden van een voogd. Vervolgens droeg de Waisenrath een geschikt persoon voor die met de voogdij kon worden belast. De Waisenräthe hadden tot taak toezicht te houden op het persoonlijk welzijn van het kind en op zijn opvoeding. Dit toezichthouden was echter beperkt tot die minderjarigen die niet onder de vaderlijke macht stonden. Tegen ouders die volgens § 90 en § 91 van het Allgemeines Landrecht hun plichten verzuimden, konden de Waisenräthe dan ook niets ondernemen. In tegenstelling tot hetgeen dat in de tekst van deze artikelen was bepaald. Deze bepalingen bleven daardoor een dode letter (19).

Zoals in meer Europese landen het geval was, werden de eerste inbreuken op het ouderlijk gezag mogelijk gemaakt door het strafrecht, hetgeen hiervoor al werd beschreven. Dwangopvoeding van staatswege was echter volgens het Duitse Wetboek van Strafrecht van 1871 gekoppeld aan het plegen van een strafbaar feit. Door het "Zwangerziehungs-gesetz" van 1878 was dwangopvoeding in Pruisen mogelijk bij

grove verwaarlozing van kinderen tussen 6 en 12 jaar wanneer door deze kinderen tevens een strafbaar feit was gepleegd. Opvoeding van overheidswege die niet aan een strafbaar feit was gekoppeld werd in heel Duitsland sinds 1900 mogelijk toen het Burgerlijk Wetboek was ingevoerd (§ 1666 BGB) (20).

Naast Duitsland kenden Oostenrijk (Burgerlijk Wetboek 1811 § 177) en Hongarije (Wet van 4 juli 1877 § 22) de mogelijkheid dat de vader uit het gezag werd ontzet bij verwaarlozing van de kinderen. In Hongarije was in 1877 een toezichthoudende taak over voogden opgedragen aan de "Waisenstuhl". Dat was een gemeentelijk college van minstens drie personen. Voor belangrijke rechtshandelingen had de voogd de toestemming van de Waisenstuhl nodig. Dit instituut was evenals de Waisenrath in Duitsland te vergelijken met onze weeskamers. Ook hier valt de belangrijke toezichthoudende taak weer op, die we in het hiernavolgende nog bij de voogdijraad in Nederland zullen terugvinden.

Belangrijk voor de rechtsvorming bij ons was de Franse "Loi Roussel" van 1889 (21). Deze wet ging in de mogelijkheid tot ontheffing of ontzetting van de ouders uit het gezag veel verder dan de tot dan toe bestaande wetten. Wanneer het na de ontzetting of ontheffing niet mogelijk was een geschikte voogd te vinden, werden de kinderen onder de voogdij van de "Assistance Publique" geplaatst. Dit overheidsorgaan kon op haar beurt de kinderen aan een particulier persoon of instelling toevertrouwen. De "Assistance Publique" hield echter de voogdij. Voordat een ontheffingszaak in Frankrijk bij de rechtbank aanhangig kon worden gemaakt, moest een onderzoek naar de gezinsomstandigheden plaatsvinden. Dit onderzoek werd niet door de Assistance Publique maar door het Openbaar Ministerie verricht (22).

Verder was voor de totstandkoming van de kinderwetten het ontwerp *Belgische* kinderwet van minister Lejeune (23) van belang. Diverse onderdelen van dit ontwerp waren tijdens de parlementaire behandeling van onze wetsontwerpen al in België bediscussieerd. In België werd de invoering van het Ontwerp-Lejeune door allerlei staatkundige problemen vertraagd. Eerst in 1912 werd dit ontwerp in België wet. Een instituut als de voogdijraad kende België echter niet en kwam ook in het wetsontwerp niet voor. Vóór de totstandkoming van de Belgische kinderwet had men, teneinde toch het gewenste effect van het ontnemen van kinderen aan hun ouders te kunnen bereiken - zoals zo vaak geschiedt wanneer de wetgever tekortschiet - de weg van de jurisprudentie gekozen (24). Hierin was bepaald dat inbreuken op de ouderlijke macht mogelijk waren wanneer het belang van het kind dat eiste (25).

Ons grote voorbeeld voor de invoering van een voogdijraad

was Noorwegen. In de hiervoor al besproken Noorse kinderwet van 6 juni 1896 was het toezicht op de kinderen en hun opvoeding uitstekend geregeld. Dit toezicht was tweeledig. Enerzijds betrof het de kinderen die strafbare feiten hadden gepleegd. Zoals hiervoor al werd beschreven kon de voogdijraad in Noorwegen die maatregelen treffen die in het belang van de opvoeding noodzakelijk waren. Daarnaast moest de raad er op toezien dat kinderen beneden de 16 jaar niet door hun ouders werden verwaarloosd of mishandeld. Ook moest de raad het kind elders onderbrengen wanneer het op school of thuis wegens slecht gedrag niet te handhaven was. Tenslotte moest de raad waken voor een "dreigende ondergang" van de jeugdige. De Noorse wet had het preventieve toezicht bij de taken van de voogdijraad ingebouwd.

Zoals later nog zal blijken werd er in Nederland nog niet gedacht over een preventief toezicht, dat bij de wet aan een instelling of persoon kon worden opgedragen. Deze mogelijkheid komt in Nederland pas in 1922 tot stand bij de invoering van de ondertoezichtstelling. Wat dat betreft namen wij qua rechtsstelsel een tussenpositie in tussen het recht in de Duitse en Scandinavische landen (Germaans recht) en het recht in de Latijnse landen (bijv. Frankrijk). In de Scandinavische landen met name, had de gemeenschap alle macht. Deze macht sluimerde zolang de ouders hun "ouderplichten" vervulden. Wanneer het kind met gevaar werd bedreigd trad de macht van de overheid aan het licht (26). De onaantastbaarheid van de ouderlijke macht was daar veel minder absoluut dan in de Latijnse landen. In Frankrijk was de vraag of een vader zijn gezag kon worden ontnomen veel ingrijpender (27). De overheid was slechts in uiterste gevallen gerechtigd in het gezag in te grijpen. Nederland lijkt op den duur steeds meer het systeem van de Duits/Scandinavische landen te gaan volgen. De keuze voor de invoering van een voogdijraad als tussenschakel tussen overheid en burgerij, lijkt een eerste stap op deze weg. De nadere uitwerking van taken en bevoegdheden van de voogdijraad in Nederland zal echter in belangrijke mate verschillen met die van Noorwegen.

In het volgende onderdeel van dit hoofdstuk zal ik nader ingaan op de totstandkoming van de kinderwetten in Nederland. Uit het bovenstaande mag duidelijk zijn geworden dat belangrijke bouwstenen daarvoor in de wetgeving in de ons omringende landen zijn te vinden.

In haar proefschrift, Ouders en kinderen, schrijft mevr. Rood-de Boer, dat men bij het beoefenen van rechtsvergelijkende studies verschillende doeleinden voor ogen kan hebben. Zij noemt daarbij het aanbrengen van verbeteringen in het eigen recht, waarbij men profijt trekt van in andere landen opgedane ervaringen. Daarnaast kan daarmee volgens haar een

eventuele unificatie van recht worden voorbereid (28). In haar nabeschouwing stelt zij dat het familie- en kinderrecht waarschijnlijk juist het laatste terrein zal zijn waarop men tot een unificatie komt (29). Met de verbetering van ons recht liggen de kansen gunstiger. In het laatste hoofdstuk zal ik voor een toekomstige jeugdraad de wetgeving in enkele Europese landen verder uitdiepen. De historische bouwstenen kunnen ook daarbij van belang zijn.

2.3. DE GESCHIEDENIS VAN DE KINDERWETTEN IN NEDERLAND

In het eerste hoofdstuk kwam de zorg van de overheid en particulieren voor minderjarigen aan de orde. De overheidszorg voor jeugdigen strekte zich voornamelijk uit op het terrein van het jeugdstrafrecht. In onderdeel 1.4 van dat hoofdstuk kwam ter sprake op welke wijze deze overheidszorg gestalte kreeg.

Voor de geschiedenis van de kindervetten is het van belang ook de motieven na te gaan die tot deze kindervetten hebben geleid.

Bij de berechting van minderjarigen die strafbare feiten hadden gepleegd werd het criterium van "het oordeel des onderscheids" gehanteerd (art. 38 en 39 oud Sr.). De kritiek op dit criterium werd in de loop der tijd steeds groter. Reden daarvan was dat zeer jonge kinderen tot gevangenisstraf konden worden veroordeeld. Minister Godefroi trachtte dit te ondervangen door een circulaire waarin hij het O.M. uitnodigde: "tegen kinderen, hetzij die met of zonder oordeel des onderscheids gerekend mogten worden te hebben misdreven, geene strafvorderingen in te stellen, ten ware het openbaar belang dit gebiedt" (30). In het Wetboek van Strafrecht van 1881, ingevoerd in 1886 was het criterium nog gehandhaafd. In de daaropvolgende jaren werd van verschillende kanten voor de afschaffing ervan gepleit (31). Tevens nam de onvrede toe over het ontbreken van een wettelijke regeling die in het bijzonder voor minderjarigen was bestemd. Ook in praeadvies voor de Nederlandse Juristen Vereniging (NJV) werden verbeteringen voorgesteld (32). Tijdens de jaarvergadering van de vereniging van 1895 stelden de preadviseurs de invoering van een aantal speciaal voor minderjarigen bestemde straffen voor: berisping, schoolstraffen, dwangopvoeding, geldboete, hechtenis en gevangenisstraf.

Ook de toename van de criminaliteit in de jaren rond 1890 bracht de discussie over een aangepast strafrecht voor jeugdigen goed op gang. In een rede tot het Nederlands Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen constateerde

Van der Werk (33) dat steeds meer jeugdigen in die tijd op de beklaagdenbank terechtkwamen. Het jaar 1892 was een dieptepunt wat betreft het aantal verdachte en veroordeelde jongeren. Ondanks een daling van dit aantal na 1892 schreef Karsten in zijn preadvies voor de NJV: "dat zelfs door de aanvang van een dalende beweging men zich niet ontslagen moest rekenen van de plicht de gebreken en leemten van onze wetgeving op dit gebied scherp onder ogen te zien, omdat hier geldt het belang van het kind van welks behandeling zijn jeugd voor een groot deel zal afhangen of het volwassen der maatschappij tot nut of ten verderve zal strekken" (34). Hij pleitte er ook voor dat kinderen ter beschikking van de regering moesten kunnen worden gesteld. De keuze voor een TBR betekende volgens hem dat de kinderen aan het ouderlijk gezag konden worden onttrokken zonder dat een ontzetting noodzakelijk was. De regering kon deze kinderen vervolgens in de al bestaande rijksopvoedingsgestichten, bijzondere inrichtingen of pleeggezinnen plaatsen. Het was ook mogelijk de kinderen weer aan de ouders toe te vertrouwen. Wel eiste hij een toezicht als de kinderen in bijzondere inrichtingen, pleeggezinnen of bij hun ouders waren geplaatst.

Hier kwam de vraag aan de orde wie met dit toezicht moest worden belast. Was het de taak van de overheid of van particuliere instellingen of personen? Volgens Karsten zou een beroep moeten worden gedaan op de hulp van particulieren dit toezicht uit te oefenen. Deze particulieren zouden zich moeten organiseren in zogenaamde *Beschermings- of Patroonaatsverenigingen*. Hun taak zou bestaan in het zoeken van de meest geschikte gezinnen voor de TBR-plaatsingen en het bijstaan van de voorwaardelijk of definitief uit de TBR ontslagenen. Tenslotte zouden de leden van de verenigingen, in de ogen van Karsten, toegang moeten krijgen tot de gestichten en ook gelegenheid hebben de jeugdigen in de gezinnen te bezoeken. De door Karsten gehanteerde term "toezicht" riep ook later bij de parlementaire geschiedenis van de voordijraad enige verwarring op (2.4.4.4 sub. b). Enerzijds werd ermee bedoeld het geven van hulp en steun vooral aan jeugdigen die dit nodig hadden. Er was dan in feite sprake van een hulpverlening. Anderzijds werd de term "toezicht" ook gebezigd in de zin van oppertoezicht. Toezicht betekent dan controle, bijvoorbeeld op ouders, voogden, instellingen en inrichtingen. Vastgesteld kan worden dat Karsten met zijn voorstel in feite twee verschillende taken aan dergelijke verenigingen wilde toebedelen.

Bij zijn keuze voor toezicht door Beschermings- of Patroonaatsverenigingen sloot Karsten aan bij de Belgische wet van 1891, waarin een taak was weggelegd voor de "Comités de patronage", particuliere instellingen met een toezichthoudende

taak in de zin van hulpverlening.

Veel schrijvers pleitten er in het laatste decennium van de vorige eeuw voor, kinderen uit hun ouderlijk milieu weg te halen wanneer dat de oorzaak was van hun crimineel gedrag (35). Een groot probleem was daarbij dat de wet geen mogelijkheden bood zo drastisch in het ouderlijk gezag in te grijpen. Hiervóór kwam ter sprake dat in feite alleen ontzetting van de ouder als bijkomende straf mogelijk was. Wanneer ouders, bijv. via armenbestuur, met hun instemming kinderen in tehuizen hadden geplaatst en hun kinderen uit tehuizen terughaalden omdat zij meenden dat deze kinderen bijvoorbeeld moesten gaan meeverdienen, bood de wet geen enkel middel dat te voorkomen (36).

Op 30 november 1893 schreef het bestuur van de "Vereniging tot steun aan verwaarloosden en gevallen", gevestigd te Amsterdam een brief aan de Minister van Justitie. In deze uitvoerige brief verzocht men de minister in navolging van de Franse wet van 24 juli 1889 ook in Nederland te komen tot een wijziging en aanvulling van de wetgeving "ten opzichte van de ontzetting van de ouderlijke macht". Men meende dat een ontzetting gebaseerd moest zijn op het belang van het kind. In deze brief drong men aan op een spoedige invoering van een wettelijke regeling met betrekking tot de ontzetting zoals deze door de Staatscommissie tot herziening van het Burgerlijk Wetboek in 1886 was voorgesteld. Men pleitte ervoor dat deze ontzetting zowel door bloedverwanten als door het Openbaar Ministerie zou kunnen worden gevraagd. Deze brief van de "Vereniging tot steun aan verwaarloosden en gevallen" kreeg veel bijval van andere verenigingen en instellingen die met dit probleem opgescheept zaten. In de archieven van het Ministerie van Justitie bevinden zich een groot aantal brieven met adhesiebetuigingen voor het verzoek van de "Vereniging tot steun aan verwaarloosden en gevallen". Genoemd kan worden de reactie van "De Diakonie der Evangelisch-Luthersche Gemeente" te Amsterdam die in haar brief van december 1893 ook wees op de onvoldoende verstandelijke ontwikkeling van de kinderen, die hen na het overlijden van beide ouders werden aangeboden. Daarentegen werden kinderen volgens de Diakonie door de ouders veel te vroeg van school gehaald. In de reactie van de Regenten van het weeshuis "der Waalsch Hervormde Gemeente" te Amsterdam van december 1893 werd erop gewezen dat men al twintig jaar eerder genoodzaakt was, niet langer "halve wezen" in hun inrichting toe te laten, omdat Regenten geen gezag hadden over deze kinderen.

Op 31 december 1895 loofde het bestuur van het kinderruis "Thalita Kumi" een prijsvraag uit. Doel was publicaties te ontvangen over de vraag hoe de Nederlandse wetgeving moest

worden gewijzigd of aangevuld om de bescherming van de persoon van de minderjarige voldoende te verzekeren. Deze beschermingsgedachte was gebaseerd op het uitgangspunt, dat ouders hiervoor de aangewezen personen waren. Die bescherming was drieërlei: a. bescherming van het kind tegen schadelijke krachten en/of omstandigheden van buitenaf; b. bescherming van het kind tegen schadelijke krachten in het kind zelf; c. bescherming van het kind tegen schadelijke gevolgen van het zich niet of niet voldoende staande (kunnen) houden in de maatschappij (37).

In zijn bekroonde inzending geeft Asser aan op welke wijze de bescherming van minderjarigen tot op dat moment in de wet was geregeld en welke wijzigingen en aanvullingen hij nodig achtte. Asser nam in zijn boek ook het idee van de "Comités de patronage" van minister Lejeune uit België over. In tegenstelling tot Karsten noemde hij ze "*Beschermingsraden*" (38). Voornaamste taak van deze raden zou volgens Asser moeten zijn, dat zij het Openbaar Ministerie in kennis konden stellen van kindermishandeling en kinderverwaarlozing. Daarnaast konden ze tijdelijk onderdak bieden aan "kleine zwervers" en tijdens de ontzettingsprocedure "de kinderen tijdelijk tot zich nemen". *Met name dit laatste lijkt sterk op de voorlopige toevertrouwing aan de raad voor de kinderbescherming hangende ontzettingsprocedure (art. 271 lid 4 BW).* Als een belangrijke taak voor de Beschermingsraden zag Asser het op de hoogte stellen van de kantonrechter "van verschillende gelegenheden om in het toekomstige lot van de kinderen te voorzien". De Beschermingsraad zou de kantonrechter moeten voorlichten bij het doen van zijn keuze van een voogd. In zijn systeem wilde Asser in elk kanton een Beschermingsraad, waarvan de kantonrechter zelf voorzitter was.

De Beschermingsraden van Asser waren in tegenstelling tot de Beschermingsverenigingen van Karsten veel meer overheidsorganen. Gezien hun taak en het feit dat ze in elke plaats voorkwamen, sloten zij ook duidelijk aan bij de vroegere weeskamers. De overeenkomst met de Duitse Waisenräthe is ook erg groot. Het voorstel van Asser's Beschermingsraden ging veel verder, omdat deze raden een duidelijk voorlichtende taak aan de rechter zouden krijgen. Een taak die later de belangrijkste taak van de voogdijraad en de raad voor de kinderbescherming zou gaan worden.

Asser had in zijn boek ook kritiek op de ontzetting als bijkomende straf in het Wetboek van Strafrecht (39). Evenals Levy vond hij ontzetting als bijkomende straf zowel theoretisch als praktisch onjuist (40). Theoretisch omdat het doel van de ontzetting van het gezag was het kind te beschermen en niet de vader te straffen. Praktisch omdat de strafrechter deze ontzetting alleen maar als een bijkomende straf en

als regel slechts voor een bepaalde tijd uitsprak (41). Bovendien werd het gehele gezag ontnomen (42).

Van vele kanten werd gepleit voor een civielrechtelijke ontzetting van de ouders uit het gezag. Men ging daarbij uit van het beginsel dat de opvoeding van de kinderen voor de ouders een recht én een plicht was (42). Dit impliceerde dat de opvoeding door de ouders regel was en de opvoeding door anderen uitzondering moest blijven. Rethaan Macaré stelde vast dat de Staat ook een belang bij de opvoeding had: "de kinderen van heden zullen immers de burgers van morgen zijn". Ook moest de Staat opkomen voor de belangen van diegenen die dit nog niet zelf konden doen. Dit is de beschermingsgedachte waaraan de Staat het recht ontleende ingrijpend op te treden, als "tekortkomingen van de ouders het kind gevaarlijk doen worden voor de openbare orde". Deze opvatting hing nauw samen met de visie die men over opvoeden had aan het einde van de vorige eeuw. Volgens Rethaan Macaré was opvoeden "allereerst en allermeeest aan het kind leren hoe het zich heeft te gedragen". De Staat had naar zijn mening dan ook het recht krachtig op te treden "tegen zodanige ouders, die niettemin de opvoeding van hun kinderen verwaarloosden of ten kwade leiden". Rethaan Macaré en Levy constateerden een leemte in het Burgerlijk Wetboek omdat daarin de mogelijkheid van ontzetting niet bestond voor ouders die hun plicht verwaarloosden of misbruik maakten van hun recht. Een zelfde constatering als eerder door de "Vereniging tot steun ..." in haar schrijven aan de minister was gedaan.

Deze gedachten, tesamen met de onmacht te voorkomen dat ouders hun kinderen uit tehuizen terughaalden, vormden de achtergrond van de totstandkoming van de ontheffing en de ontzetting in de kinderwetten en nauw daarmee samenhangend de voogdijraad.

2.4. DE PARLEMENTAIRE GESCHIEDENIS VAN DE VOOGDIJ- RAAD

2.4.1. INLEIDING

Hiervoor kwam ter sprake welke ontwikkelingen in Europa hebben bijgedragen tot de totstandkoming van de kinderwetten in Nederland. Een aantal schrijvers heeft deze ideeën overgenomen en in aangepaste vorm hier geïntroduceerd. Het directe voorbeeld voor het ontstaan van de voogdijraad in Nederland was de voogdijraad in de Noorse wet van 1896. Verder waren van belang de Waisenrätthe die Duitsland ken-

de en de Hongaarse "Waisenstuhl". Deze instellingen leken qua taak en samenstelling weer sterk op onze vroegere weeskamers. Met name Asser wilde bij de invoering van de kindervetten in Nederland, naar Duits model, een Beschermingsraad. In België was men met het idee van "Comités de Patronage" gekomen, die volledig op particuliere leest waren geschoeid. Dat laatste werd door Karsten in ons land overgenomen als "Beschermings- of Patronaatsverenigingen". Hoewel de taken van deze voorgestelde instellingen op enkele punten onderling nogal verschilden, waren er toch belangrijke overeenkomsten met de taken die de voogdijraden later bij ons zouden krijgen.

In het onderstaande zal vooral over de parlementaire discussie over de plaats, positie en taak van de voogdijraad worden gesproken. Het blijkt dat in de tegenwoordige discussies rond taak, plaats en organisatie van de raden voor de kindbescherming nogal eens wordt gewezen op de ontstaansgeschiedenis van de voogdijraad.

Voor een zuiver beeld van de parlementaire geschiedenis van dit instituut is zo volledig mogelijk vermeld welke afwegingen destijds zijn gemaakt. Uiteraard gaan veel van deze argumenten tegenwoordig niet meer in die mate op, waarin ze gezien het tijdsbestek aan het einde van de 19e eeuw gelding bezaten. Toch zijn een aantal elementen ook tegenwoordig nog van groot belang. Ze zijn echter in de loop der tijd al dan niet moedwillig buiten beeld geraakt. Deze elementen heb ik voor dit werkstuk speciaal op het oog. Bij een mogelijke reorganisatie van de raden voor de kindbescherming kunnen zij met hun volle gewicht in de discussie worden gebracht.

2.4.2. HET WETSONTWERP-VAN DER KAAY

Op 21 mei 1897 werd door de toenmalige Minister van Justitie Van der Kaay een wetsontwerp ingediend tot "wijziging en aanvulling van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek omtrent de vaderlijke macht en de voogdij en daarmee samenhangende artikelen" (44). Dit wetsontwerp was grotendeels gebaseerd op voorstellen van een Staatscommissie tot herziening van het Burgerlijk Wetboek (45).

Volgens de memorie van toelichting op het wetsontwerp was er binnen en buiten de volksvertegenwoordiging "met klem op een herziening van de bepalingen omtrent de vaderlijke macht" aangedrongen.

In het voorafgaande werd beschreven dat het particuliere personen en verenigingen vrijwel onmogelijk toescheen voor de hun toevertrouwde kinderen te zorgen. De wetgeving zou

in dit opzicht zelfs belemmerend werken en te weinig op de behoefte van die tijd zijn afgestemd.

Een herziening van het Burgerlijk Wetboek (BW) werd nodig geacht. De vraag was echter of dit een partiële herziening van het BW kon zijn dan wel dat de voorkeur moest worden gegeven aan een regeling bij afzonderlijke wet. Men koos voor het eerste. Het meest ingrijpende voorstel in het wetsontwerp was, dat de rechter de mogelijkheid kreeg ouders uit het ouderlijk gezag te ontzetten (46). De strafrechter had deze mogelijkheid al wat langer in de vorm van het opleggen van een bijkomende straf. Die droeg echter meestal een tijdelijk karakter. Civielrechtelijke ontzetting uit de voogdij was in bepaalde gevallen ook mogelijk.

In het Wetsontwerp-Van der Kaay werd naast de ontzetting, de ontheffing geïntroduceerd. Ouders die geen "plichtverzeking of verwaarlozing" ten laste kon worden gelegd, maar "onmachtig of onkundig" waren, konden op eigen verzoek uit het gezag worden ontheven (art. 374b). Eigen verzoek was hier vereist omdat volgens de memorie van toelichting "Staatsbemoeiing te ver gaat die het natuurlijk recht van ouders zou aantasten krachtens een vermeend beter inzicht van anderen" (47). In geval van ontheffing moest de rechter zich er wel van vergewissen of de ouders zich gezien de omstandigheden wel konden laten ontheffen en of dit in het belang van de kinderen was.

Ontzetting zou volgens het ontwerp door de echtgenoot, bloedverwant tot en met de vierde graad of door het openbaar ministerie (vgl. de "Assistance Publique" in Frankrijk, 2.2.3) kunnen worden gevraagd; ontheffing zoals hiervoor vermeld op eigen verzoek van de ouders. Gedwongen ontheffing zou nog niet mogelijk zijn.

Met dit wetsvoorstel zouden "verenigingen, stichtingen en instellingen van weldadigheid" meer mogelijkheden krijgen die minderjarigen te verzorgen die dit naar hun opvatting nodig hadden. Als waarborg voor de kwaliteit van deze verzorging koos het ontwerp o.a. voor "een geregelde inspectie van gemeentebestuur en openbaar ministerie". Opvallend in dit verband is dat van het gemeentebestuur wordt gesproken. In navolging van de Duits-Oostenrijkse, Hongaarse en Scandinavische wetgeving blijkt men aansluiting te zoeken bij het hier vroeger geldende toezicht van de weeskamers, die immers ook uit het gemeentebestuur waren samengesteld.

In het Wetsontwerp-Van der Kaay werd tenslotte het onderscheid tussen ouderlijk gezag en voogdij dat in sommige opzichten was vervaagd, weer wat scherper geregeld. Tevens werd een eind gemaakt aan de onbevoegdheid van de vrouw de voogdij uit te oefenen. In het hiernavolgende zal nog over de controle op de instellingen en verenigingen waar minderja-

rigen werden geplaatst worden gesproken. In dit verband is het van belang te vermelden dat volgens het wetsontwerp zowel natuurlijke personen als rechtspersonen met de voogdij belast konden worden. Daarmee leek het probleem van de regentenvoogdij, dat hiervoor ter sprake kwam, te zijn opgelost.

Het wetsontwerp schreef voor, dat het openbaar ministerie bij een ontzettingsprocedure zou moeten worden gehoord aangezien het een zaak van openbare orde betrof. Ook de voorlichting van de rechter zou door het openbaar ministerie worden verzorgd. In het Ontwerp-Van der Kaay is op geen enkele plaats sprake van de instelling van voogdijraden. De later voor de voogdijraden bestemde taken werden in dit ontwerp nog toegedacht aan het gemeentebestuur en vooral aan het openbaar ministerie.

2.4.3. REACTIES OP HET ONTWERP-VAN DER KAAJ

Van verschillende kanten werd kritiek geuit op de inhoud van het Ontwerp-Van der Kaay. De meest fundamentele kritiek leverde Mr. H.L. Asser in zijn hiervoor al aangehaalde bekroonde werk "Bescherming van minderjarigen" (48). Bij een aantal onderdelen van het wetsontwerp kwam Asser met voorstellen tot wijziging of verbetering. De grootste moeite had hij met het handhaven van de ontzetting door de strafrechter. Aan de hand van een aantal voorbeelden toonde hij aan dat deze tijdelijke ontzetting beter uit de wetgeving kon verdwijnen (49). Een tweede belangrijk punt van kritiek was ook dat het wetsontwerp volgens hem geen oplossing bood voor kinderen die verlaten rondzwierven en waarnaar de ouders niet eens omkeken. In dat soort gevallen was ontheffing niet mogelijk. Voor een ontzetting was ook geen juridische grondslag. De oorzaak van het zwerven was meestal niet bekend. Voor dit soort gevallen, dat eind 19e eeuw in ons land nog vaak voorkwam, bepleitte Asser dat de overheid toch moest trachten de ouders op te roepen. Wanneer zij desondanks niets van zich lieten horen kon de rechter de kinderen aan degene die de verzorging op zich had genomen toevertrouwen. In dergelijke gevallen was het volgens Asser niet mogelijk de ouders het gezag te ontnemen. Alleen de uitoefening van het gezag werd in zijn voorstel aan deze derde opgedragen.

Met het oog op de totstandkoming van een voogdijraad in het latere Ontwerp-Burgerlijke Kinderwet van Cort van der Linden dat hierna wordt besproken, is het van belang er op te wijzen dat Asser ook een bepaling in de wet wilde met betrekking tot de voorlichting van de rechter. Hij pleitte er-

voor dat de kantonrechter de rechtbank in een ontzettings-procedure van de ouders zou voorlichten. Hiervoor kwam al ter sprake dat de kantonrechter in Asser's visie door een Beschermingsraad zou worden geïnformeerd. De kantonrechter zou zelf voorzitter van deze raad moeten zijn.

Op het in het Ontwerp-Van der Kaay voorgestelde toezicht door het gemeentebestuur en de officier van justitie bij plaatsing van kinderen in inrichtingen kwam ook kritiek (50). Men meende, dat door de grote hoeveelheid taken die deze ambtenaren al hadden, ze onvoldoende effectief toezicht zouden kunnen houden. Juist wanneer de Staat meende te moeten ingrijpen in de band tussen ouders en kinderen, was het zaak dat de Staat er voor zou waken dat de verzorging van de kinderen optimaal was. Dat zou nog anders zijn geweest als men het voorstel van de Volksbond tegen Drankmisbruik had gevolgd (51). In zijn rede voor de vergadering van 1896, een jaar voor de indiening van het Ontwerp-Van der Kaay, had Rethaan Macaré met deze Volksbond gepleit voor de instelling van een "Patroonraad". Eerder was een rapport door een commissie van de Volksbond uitgebracht, waarin stond dat deze "Patroonraad" tot taak zou moeten krijgen te onderzoeken of personen die de verzorging van minderjarigen op zich wilden nemen wel geschikt waren. Verder zou deze raad voortdurend toezicht moeten blijven uitoefenen.

Op 7 mei 1898 verscheen een rapport van de "Maatschappij tot Nut van het Algemeen" (52). Het rapport was het resultaat van een studie die door een commissie uit de "Maatschappij" was verricht. In het rapport was sprake van enig verschil van mening over de wenselijkheid van staatsbemoeienis ten aanzien van de verzorging van verwaarloosde kinderen. Toch meende het hoofdbestuur dat het rapport van nut zou kunnen zijn bij de behandeling van de wetsontwerpen die door Cort van der Linden (de opvolger van Van der Kaay) waren aangekondigd.

In het Ontwerp-Van der Kaay was sprake van een partiële herziening van het Burgerlijk Wetboek. Daarentegen werd in het rapport gepleit voor een regeling bij afzonderlijke wet. Alle bepalingen die betrekking hadden op de bescherming van het kind zouden in één wet moeten worden vastgelegd.

Volgens het Nutsrapport moest een "voorwaardelijk ontslag" mogelijk zijn voor kinderen die in inrichtingen van de Staat of particuliere inrichtingen verbleven (53). Een dergelijke mogelijkheid bestond reeds voor veroordeelden in ons land en bij dwangopvoeding in o.a. Frankrijk, België, Duitsland en Engeland. "Hetzelfde voorwaardelijk ontslag uit de gevangenis moest voor jeugdige veroordeelden mogelijk zijn" aldus het Nutsrapport. Voor de begeleiding van de minderjarigen die voorwaardelijk of definitief waren ontslagen zouden "Pa-

tronaatscommissies" in het leven moeten worden geroepen, "die met officieel gezag waren bekleed". In het rapport werd de suggestie gedaan de rechterlijke voorlichting ook door deze commissies te laten verrichten in navolging van de Belgische "Comités de Patronage".

De belangrijkste aanleiding tot de invoering van de voogdijraad in ons land was echter de verwijzing in het rapport naar de hiervoor in dit hoofdstuk beschreven Noorse wet van 6 juni 1896 betreffende de behandeling van verwaarloosde kinderen. Het rapport van de Maatschappij tot Nut dat veel invloed op de wetgever gehad heeft beschreef in het rapport de inhoud van de wet. Men meende dat in deze wet "veel nieuws en navolgingswaardigs" was vastgesteld.

Minister Van der Kaay werd op 27 juli 1897 door Cort van der Linden opgevolgd. Cort van der Linden trok op 16 september van dat jaar het wetsontwerp in waaraan hij zelf als referendaris had meegewerkt (54).

2.4.4. HET ONTWERP-CORT VAN DER LINDEN

2.4.4.1. Inleiding

Op 13 mei 1898 kwam Cort van der Linden met een nieuw Wetsontwerp "tot wijziging en aanvulling van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek omtrent de vaderlijke macht en de voogdij en de daarmee samenhangende artikelen" (in het vervolg Ontwerp-Burgerlijke Kinderwet genoemd).

Dit wetsontwerp werd op 25 juli 1898 gevolgd door het Ontwerp-Kinderstrafwet en -Kinderbeginselenwet (55).

Ondanks de kritiek in het Nutsrapport koos Cort van der Linden, evenals Van der Kaay, niet voor één afzonderlijke kinderwet. Volgens de minister had hij zich bij de keuze voor een partiële herziening laten leiden door de overweging, "dat de gewenste wettelijke voorziening voor de jeugd zelfs gevaar zou kunnen ondervinden als deze voorstellen niet waren vastgekoppeld aan de daarmee verband houdende onderwerpen in o.a. het Burgerlijk Wetboek".

Het Ontwerp-Burgerlijke Kinderwet van Cort van der Linden week op een aantal punten belangrijk af van het Ontwerp Van der Kaay. De belangrijkste wijzigingen waren:

1. de instelling van de voogdijraad (art. 385a Ontwerp-Burgerlijke Kinderwet);
2. de mogelijkheid verviel dat de strafrechter een ontzetting kon uitspreken (art. 28 W.v.Sr. oud);
3. het geven van voorschriften ter bescherming van verlaten

kinderen of van kinderen waarvan de ouders onbekend waren, of waren verdwenen (56).

Volgens de memorie van toelichting vormde de voogdijraad de onmisbare schakel tussen de overheid en de particuliere krachten. Verder was de voogdijraad "bestemd om tegenover het particulier initiatief de leidende functie van de overheid uit te oefenen en tegenover de rechter en het OM de rol te vervullen van een betrouwbaar en onafhankelijk college van advies". In de memorie van toelichting op de Burgerlijke Kinderwet staat uitdrukkelijk dat de minister het voetspoor van de Franse wet van 24 juli 1889 niet heeft gevolgd (57). Immers, deze wet plaatste de kinderen van ouders onder staats-toezicht en belastte bij gebrek aan anderen, de "Assistance Publique" met de voogdij. In de memorie van toelichting werd er niet aan getwijfeld dat "naastenliefde en burgerzin" de taak van de ouders goed konden overnemen. Het particulier initiatief moest echter door een goede wetgeving worden geholpen. Volgens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp was dit noodzakelijk, "omdat al pogingen waren mislukt om voor minderjarigen helpend op te treden". Het gezag van verenigingen, instellingen en stichtingen van weldadigheid moest een wettelijke grondslag krijgen, "zodat zij in vrijheid en zelfs tegen de wil van de ouders in het belang van de minderjarigen konden handelen".

Er kwamen waarborgen in de wet, dat het particulier initiatief ook inderdaad in het belang van de minderjarige zou optreden. De controle hierop werd al in het Ontwerp-Van der Kaay besproken.

De voogdijraad zou uiteindelijk zijn wettelijke basis vinden in artikel 385b van het Burgerlijk Wetboek (oud). In het Ontwerp-Cort van der Linden was dat aanvankelijk nog artikel 385a. Wanneer in het vervolg artikel 385a ter sprake komt, handelt dit over de voogdijraad in het ontwerp tot het moment dat de Commissie van Voorbereiding had voorgesteld na artikel 385 oud BW, nog een nieuw artikel 385a in te voegen. De regering nam het amendement van de Commissie over (58).

2.4.4.2. Aantal voogdijraden

In artikel 385a lid 1 van het Ontwerp-Cort van der Linden (Oorspronkelijk Regerings Ontwerp, O.R.O.) werd voorgesteld, dat in de hoofdplaats van elk arrondissement één voogdijraad zou worden gevestigd (59). Volgens het verslag van de Commissie van Voorbereiding van de Tweede Kamer waren verschillende leden het hiermee niet eens. Zij wilden dat in elke plaats waar een kantongerecht was, ook een voogdijraad kwam. De raad zou dan beter op de hoogte kunnen zijn van

de persoonlijke omstandigheden van de ingezetenen (60).

Daar tegenover stond de mening van een aantal andere kamerleden. Zij meenden dat niet in elk kanton voldoende personen voor de voogdijraad te vinden zouden zijn. Met name op het platteland zou geen behoefte bestaan aan een voogdijraad, zo was hun opvatting.

Door enkele leden werd nog een tussenvoorstel gedaan. In de wet zou moeten worden vastgelegd dat in elk arrondissement een of meer voogdijraden gevestigd konden worden. Men haalde daarbij het voorbeeld van de Duitse Waisenräthe aan die, zoals hierboven werd beschreven, gemeentelijk waren ingedeeld.

De minister antwoordde op het verslag van de Commissie van Voorbereiding: "dat de gedachte aan de instelling van voogdijraden in iedere gemeente of kanton zeker geen aanbeveling zou kunnen verdienen" (61).

Twee argumenten pleitten hier volgens hem tegen:

1. er waren extra-uitgaven hiervoor nodig;
2. de omstandigheid dat de voogdijraad in staat was via agenten en correspondenten inlichtingen te verkrijgen en zich te doen vertegenwoordigen.

Op het Ontwerp-Cort van der Linden was inmiddels ook een reactie binnengekomen van de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming (62). Hierin werd de wens uitgesproken, dat de mogelijkheid niet moest worden uitgesloten meer dan één voogdijraad per arrondissement te vestigen (63). Er moest hierbij naar decentralisatie worden gestreefd.

H.L. Asser was ook bestuurslid van deze bond. In zijn eigen reactie op het Ontwerp-Burgerlijke Kinderwet had hij in aansluiting op zijn eerdere publicaties gepleit voor vestiging van voogdijraden per kantongerecht (64). De kantonrechter zou zelf voorzitter moeten zijn. Hij vond het een omslachtig systeem dat in verschillende gemeenten buitengewone leden, agenten of correspondenten konden worden aangesteld.

Tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer op 18 mei 1900 werd bij de behandeling van artikel 385a van het wetsontwerp gesproken over een amendement dat door de heer Smeenge was ingediend (65). In dit amendement wilde de heer Smeenge in het eerste lid van artikel 385a de woorden "In de hoofdplaats van ieder arrondissement is een voogdijraad aan wien ..." vervangen door: "In ieder arrondissement is ten minste een voogdijraad aan wien ...". Bij de toelichting hierop zei de heer Smeenge, dat verschillende leden wilden dat in elk kanton een voogdijraad werd gevestigd omdat men meende dat men daardoor waarborgen had, dat "men meer met de lokale omstandigheden bekende personen in die raden aantreft". Hij wees ook op de hierboven aangehaalde opvatting van de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming. Deze Bond

dacht dat er zelfs al te veel werk voor één voogdijraad in de arrondissementshoofdplaatsen zou zijn. In steden als Leiden, Nijmegen, Tilburg, Delft en Schiedam was genoeg werk voor een afzonderlijke voogdijraad (66). Het argument van de minister dat de kosten te hoog zouden worden wees hij af omdat de regering zelf al te kennen had gegeven, dat de instelling van voogdijraden voor de Staat geen grote uitgaven zou meebrengen. Bovendien, aldus de heer Smeenge, zouden de kosten voor één voogdijraad per arrondissement zo hoog worden, dat je er voor hetzelfde geld twee voor kon hebben. Het tweede argument van de minister bestreed de heer Smeenge, evenals de Nederlandse Bond, door te stellen dat de voogdijraad beter zelf aan zijn informatie kon zien te komen, dan dat de raad af moest gaan op de indrukken van agenten en correspondenten.

Over het amendement van de heer Smeenge zei de minister, dat hij zich met dat amendement zeer goed kon verenigen (67). Toen voor het eerst het denkbeeld van de voogdijraad hier te lande werd overwogen, "heeft de regering gemeend dat zij zoo bescheiden mogelijk moest zijn, omdat het zeer de vraag was of het denkbeeld in den lande instemming zou vinden", aldus de minister.

Deze bescheidenheid, die Doek als uitgangspunt voor de gekozen organisatievorm van de voogdijraad noemt, is na het hierboven genoemde debat in de Tweede Kamer niet langer alleen bepalend voor het aantal raden (68). Zeker niet nadat de minister zei (wat Doek niet schrijft): "Nu gebleken is uit hetgeen buiten de Kamer over deze zaak is geschreven en ook uit het voorlopig onderzoek, dat deze ontworpen instelling zich mag verheugen in een groote instemming. Daarom zie ik ook geen reden waarom wij niet thans een stap verder zouden gaan, en de gelegenheid openstellen om, waar nodig, meer dan één voogdijraad in het leven te roepen. Inderdaad zijn er groote arrondissementen, waar één voogdijraad zeer krap toegemeten zou zijn".

Evenmin zag de minister er bezwaar in, dat "bij algemeenen maatregel zal worden bepaald in welke plaats die zal worden gevestigd". Hierop deelde de minister mede, dat hij het amendement van de heer Smeenge overnam (69).

Volgens de heer Pijnappel van de Commissie van Voorbereiding had de Commissie zelf een dergelijk voorstel niet ingediend, omdat naar de mening van de Commissie een oplossing gevonden had kunnen worden door *afdelingen* van de voogdijraad in het leven te roepen. De Commissie erkende dat, zoals de heer Pijnappel zei, de zaak op de voorgestelde wijze beter was geregeld.

Ik ben hierbij wat langer blijven stilstaan omdat men in de verdere ontwikkeling van de voogdijraad zal zien dat het aan-

tal voorgedijraden sterk gaat teruglopen en men bovendien dit teruglopend aantal in eerste instantie tracht op te vangen door de splitsing van enkele grote raden in verschillende kamers. Een ontwikkeling die in strijd lijkt te zijn met de bedoeling zoals die uit de parlementaire geschiedenis naar voren komt.

2.4.4.3. Samenstelling voorgedijraden

In het laatste lid van artikel 385a O.R.O. stond, dat een algemene maatregel van bestuur o.a. de samenstelling van de voorgedijraad zou regelen (70). Volgens de memorie van toelichting werd dat om twee redenen aanbevolen:

- "Omdat het BW geen plaats biedt voor dergelijke administratieve voorschriften", maar vooral omdat
 - "de Koninklijke wetgever beter dan de wetgevende macht in staat is om zoodanige organisatie ter hand te nemen" (71).
- Toch zei de memorie van toelichting wel iets over hoe de minister zich de samenstelling van de voorgedijraad had gedacht. Er staat letterlijk: De raden zijn samengesteld "uit personen van verschillende richting zoo op godsdienstig als op politiek gebied". De minister vertrouwde duidelijk op particulieren. In een hoofdredactioneel commentaar in de NRC van 27 mei 1898 werd er in dit verband op gewezen dat het herhaaldelijk voorkwam dat bij wet of besluit "colleges van onbezoldigden" werden ingesteld (72). Met name werden hierbij de regenten van gevangenissen en leden van de burgerlijke armbesturen genoemd. Opvallend is dat in hetzelfde artikel van de NRC ervoor gepleit werd dat ook uit arbeiderskringen leden in de voorgedijraad zitting moesten kunnen nemen. Om die reden zou er dan ook aan hen een klein presentiegeld kunnen worden gegeven.

Uit het Voorlopig Verslag blijkt dat veel leden er bezwaar tegen hadden, dat o.a. de samenstelling van de raad bij a.m. v.b. geregeld zou worden (73). Volgens hen zou dit bij de wet moeten geschieden. Ging het niet in het BW, dan in een afzonderlijke wet. Bovendien, zo was hun argument, werden allerlei detailregelingen, zoals het hieronder te bespreken artikel 421a BW, wel in de wet geregeld. Volgens de leden van de Tweede Kamer moesten in de voorgedijraad personen zitting hebben die met de lokale omstandigheden bekend waren. Sommige leden wezen daarbij op het voorbeeld van de Duitse "Vor-mundschaftsordnung" waarin bepaalde autoriteiten waren aangewezen op grond van het ambt dat zij bekleedden, zoals predikanten, geestelijken, leden van gemeentebesturen, artsen, onderwijzers etc. Het voorstel om één lid van de voorgedijraad door de kerk te laten aanwijzen zou praktische bezwaren op-

leveren gezien de vele kerkgenootschappen die er waren. Er was een tweede overweging die de samenstelling van de voorgedijraden naar de mening van de minister en de Kamer, volgens Doek, behoorde te bepalen (74). Dat betrof de bekendheid met de plaatselijke omstandigheden die voor een goede taakuitoefening nodig was.

Tijdens de parlementaire behandeling zeiden enkele Tweede Kamer-leden daarover, dat zij het hiervoor beschreven denkbeeld van Asser steunden, die de kantonrechter in de voorgedijraad zitting wilde laten nemen (75). Hiertegen voerden anderen het bezwaar aan dat de kantonrechter vaak op de verzoeken van de voorgedijraad een beslissing zou moeten nemen.

Tijdens de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer op 5 februari 1901 toonde de heer Van Biesen zich een fel tegenstander van de voorgedijraad. Volgens hem was toch de kantonrechter veel beter geschikt om zich in familiezaken te mengen (76). Hij noemde de voorgedijraad "een instelling die nog in nevelen was gehuld" en vroeg zich af hoe die raad feiten moest verzamelen. Verder betitelde hij de raad als "iets dat veel wegheeft van inquisitie".

De heer Vlieland Hein zei daarentegen geen tegenstander van de voorgedijraad te zijn. Hij vond juist, dat men ervoor moest zorgen dat de voorgedijraden populair werden en meende dat "de agenten - aanbengers veel te snel in de reuk zouden komen van "stille-verklikkers"". Volgens hem moest er een heel net van voorgedijraden over het hele land komen, waarbij hij de in het licht van dit werkstuk niet oninteressante bijgedachte had, dat zij "door evolutie zullen opgroeien tot een soort van weeskamers, tot vervanging van toeziende voogden (77).

Uitdrukkelijk wordt op deze plaats teruggewezen op de instelling die ik in ons land als de voorloper van de voorgedijraad/raad voor de kinderbescherming wil betitelen: de weeskamer. Dat deze opmerking niet zomaar uit de lucht kwam vallen mag blijken uit het volgende. In het Verslag van de Volksbond tegen Drankmisbruik spreekt Rethaan Macaré in zijn eerder genoemde rede uit dat het "Erziehungsamt" in Duitsland "in veel opzichten overeenkomt met onze weeskamers en met den patroonraad" (78). Ook Scheidius wijst in zijn artikel in Themis op de overeenkomst tussen voorgedijraad en weeskamer en hij deed de suggestie de hele toeziende voogdij maar af te schaffen en deze van rechtswege aan de voorgedijraad toe te kennen evenals reeds het geval was bij de weeskamer in het voormalige Nederlands-Indie (79).

De minister was het ook in de Eerste Kamer eens met de gedachte, dat het wenselijk was zoveel mogelijk voorgedijraden in het leven te roepen (80). Hij dacht echter, dat het zeker in het begin niet altijd mogelijk zou zijn geschikte personen

te vinden. Zolang daarvan sprake was, was het volgens hem wenselijk buiten de plaats van vestiging andere personen (agenten, correspondenten) te hebben die de taak van de voogdijraad zouden vergemakkelijken. De minister beklemtoonde nogmaals dat het de bedoeling was de voogdijraden zodra ze wat ingeburgerd waren zoveel mogelijk uit te breiden.

Voor de samenstelling van de voogdijraden was de bekendheid met de plaatselijke omstandigheden doorslaggevend.

Op twee manieren kon men bereiken dat er sprake was van deze bekendheid met plaatselijke omstandigheden. Ten eerste door de benoeming van agenten en correspondenten (81). Daarnaast door zoveel mogelijk raden in het leven te roepen. Door een groter aantal raden wordt de bekendheid met de plaatselijke omstandigheden ook groter.

Wijze van benoeming van de leden

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer zei de heer De Visser dat hij bezwaren had tegen de voorgestelde regeling van de benoeming bij a.m.v.b. (82). Hij was van mening dat de benoeming van de leden zowel door het Staatsgezag als door "de machten die daar buiten staan" moest geschieden. Dat hing volgens hem samen met het feit dat de voogdijraad een schakel was tussen het Staatsgezag en het maatschappelijk leven. Daarnaast moest de voogdijraad voor de benoeming toch altijd inlichtingen inwinnen bij gemeentelijke, provinciale of rechterlijke colleges. Hij stelde voor dat in het laatste lid van artikel 385a uitdrukkelijk werd aangegeven op welke wijze de benoeming van de leden zou geschieden. In zijn versie werd "de grootste helft der leden" door de arrondissementsrechtsbank benoemd.

De minister had daar bezwaar tegen, omdat het "een geheel nieuwe zaak is die moet worden geregeld, men zal nauwkeurig moeten overwegen op welke wijze de raden het best zullen worden samengesteld" (83). Wel zei hij, dat hij ernstig zou overwegen om de samenstelling aan verschillende colleges over te laten. Hij noemde als voorbeeld dat een gedeelte door de rechtbank, een gedeelte door Gedeputeerde Staten en een gedeelte door de regering zou worden benoemd. Het zou volgens de minister de regering te veel binden al vast te leggen dat de helft door de rechtbank moest worden benoemd. Hierop zei de heer De Visser dat hij tevreden was met het antwoord (84). Zijn opmerkingen waren hem ingegeven door de Nederlandse Bond voor Kinderbescherming die had voorgesteld de benoeming alleen aan de rechtbank over te laten (85). Zijn bedoeling was dat de benoeming niet alleen door het Staatsgezag zou geschieden en hierin had de minister hem gesteund.

In het volgende hoofdstuk zal ik verder ingaan op de wijze

waarop de benoeming van de leden in de praktijk werd geregeld. De waarborgen die aan deze benoemingsprocedure tijdens de parlementaire behandeling werden verbonden werden in eerste instantie overgenomen. In de loop der tijd zijn ze echter verwaterd.

2.4.4.4. Taken en bevoegdheden van de voogdijraden

a. Inleiding

In de voorafgaande hoofdstukken is op verschillende plaatsen gewezen op taken die bijvoorbeeld door weeskamers werden uitgeoefend. Bij de bespreking van deze taken is al kort vooruitgeblikt naar dit onderdeel van het tweede hoofdstuk waarin de taken van de voogdijraad ter sprake komen. Men kan dan ook vaststellen dat enkele taken die door de voogdijraad moeten worden uitgeoefend in feite al in het verleden bestonden. Verreweg de meeste taken van de voogdijraad waren echter nieuw en hingen samen met de invoering van de ontheffing en de ontzetting uit de ouderlijke macht.

De hiernavolgende bespreking van de taken en bevoegdheden van de voogdijraad is geen uitputtende opsomming van alle civielrechtelijke en strafrechtelijke taken en bevoegdheden. Met name bij de wijze waarop de raad kon procederen en bij de financiële taak van de raad zullen enkele zaken onbesproken blijven. De reden hiervan is dat deze zaken enerzijds voor de verdere ontwikkeling van de raden weinig beeldbepalend zijn geweest, anderzijds met name de financiële taken voor een groot deel buiten het bestek van dit werkstuk vallen. Wel zal vrij uitvoerig worden gesproken over die taken, die voor de organisatorische opzet van de raden van belang blijken te zijn.

b. De taken en bevoegdheden van de voogdijraden volgens het Ontwerp-Burgerlijke Kinderwet

Artikel 385a van het Ontwerp-Burgerlijke Kinderwet (ORO) van Cort van der Linden luidde als volgt:

"Artikel 385a: In de hoofdplaats van ieder arrondissement is een voogdijraad aan wien, behalve de in dit Wetboek of in andere wetten uitdrukkelijk genoemde Bemoeienissen, is opgedragen de zorg voor de minderjarigen die bij regterlijke uitspraak, ingevolge de artikelen 269, 374d, 3de lid, of 439, 3de lid, aan zijn zorg worden toevertrouwd, alsmede voor die welke door den officier van justitie krachtens

artikel 374f of 439a te zijner beschikking worden gesteld. De aldus aan den voogdijraad opgedragen zorg eindigt zoodra de regterlijke voorziening in het ouderlijk gezag of de voogdij in werking treedt of zoodra 's regters beschikking, dat geene voorziening noodig is, kracht van gewijsde heeft verkregen.

De opdracht van de zorg voor den minderjarige aan den voogdijraad schorst de uitoefening van het ouderlijk gezag of de voogdij voor zooveel het den persoon van den minderjarige betreft.

In de regterlijke beschikking, waardoor een einde wordt gemaakt aan de zorg van den voogdijraad, wordt het bedrag der kosten vastgesteld welke door dien raad ten behoeve van den minderjarige zijn gemaakt. Die kosten worden door den Staat geleden.

Een algemeene maatregel van bestuur regelt de samenstelling van den voogdijraad, de wijze waarop deze zijnen werkring vervult en daarin door het gemeentebestuur wordt bijgestaan, alsmede de wijze waarop de door den voogdijraad gemaakte kosten door den Staat worden betaald".

Dit artikel gaf een globale omschrijving van de wettelijke taken die de voogdijraad zou krijgen. In het "Verslag der Commissie van Voorbereiding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal" werd opgemerkt dat het artikel een overzicht scheen te geven, "van de functiën van den voogdijraad". Wanneer zulks het geval was, moest in het artikel ook melding worden gemaakt van de zorg die aan de voogdijraad was opgedragen in de (hierna nog te bespreken) artikelen 374g-k en "van zijne functiën in voogdijen, onder andere van het toezicht, dat hij heeft uit te oefenen ingevolge het tweede lid van art. 421a" (87).

In zijn antwoord wees de minister op de tekst van art. 385a lid 1. De zinsnede: "behalve in dit Wetboek of andere wetten uitdrukkelijk genoemde bemoeienissen", liet ruimte voor andere taken die de voogdijraad kon hebben en die niet in art. 385a geregeld waren (88).

In het hiernavolgende zal ik enkele taken die de voogdijraad volgens het ontwerp zou krijgen aan een nader onderzoek onderwerpen.

Taken en bevoegdheden krachtens schorsing en voorlopige toevertrouwing

In artikel 385a lid 1 van het ontwerp werd wel uitdrukkelijk verwezen naar de taak van de raad ingevolge de artikelen 269, 374d, lid 3 of 439 lid 3.

Volgens art. 269 ORO stond het de rechtbank vrij, "hangende het geding de uitoefening van het ouderlijk gezag ge-

heel of gedeeltelijk te schorsen en aan den anderen der ouders of een ander door haar aan te wijzen persoon of aan den voogdijraad zoodanige bevoegdheden ten aanzien van den persoon en de goederen der kinderen toe te kennen als zij zal oirbaar achten". Ingevolge dit artikel ontleende de raad zijn bevoegdheden rechtstreeks aan de beschikking van de rechtbank. De woorden "hangende het geding" hadden betrekking op de echtscheidingsprocedure. Tijdens de echtscheidingsprocedure kon de rechtbank een van de ouders geheel of gedeeltelijk schorsen in de uitoefening van de ouderlijke macht (89). Hoewel art. 269 (oud) niet sprak over een toevertrouwing maar slechts over een "toekennen van zoodanige bevoegdheden" mag uit de woorden "ingevolge de artikelen 269 ..., aan zijn zorg worden toevertrouwd" worden afgeleid dat ook reeds bij de totstandkoming van de kindernetten de voogdijraad na schorsing, een voorlopige toevertrouwing kon krijgen hangende de echtscheidingsprocedure.

Volgens art. 374d, lid 3 ORO stond het de rechtbank vrij hangende de ontzettingprocedure, "gedurende het onderzoek de uitoefening van het ouderlijk gezag geheel of gedeeltelijk te schorsen en aan den anderen der ouders of aan een ander door haar aan te wijzen persoon of aan den voogdijraad zoodanige bevoegdheden ten aanzien van den persoon en de goederen der kinderen toe te kennen als zij zal oirbaar achten" (90).

Art. 439, lid 3 ORO bevatte een overeenkomstige bepaling als art. 374d lid 5 voor een schorsing en toevertrouwing hangende de procedure tot ontzetting uit de voogdij. Deze bepaling is thans in art. 331 BW te vinden.

Naast deze mogelijkheden van schorsing en voorlopige toevertrouwing door de rechtbank noemde het wetsontwerp een tweetal gevallen waarin een voorlopige toevertrouwing aan de voogdijraad door de officier van justitie mogelijk werd gemaakt.

Art. 374f ORO bepaalde dat de officier van justitie bevoegd was, "op grond van feiten die tot ontzetting uit het ouderlijk gezag aanleiding kunnen geven, minderjarigen voorlopig aan het gezag van hem die het ouderlijk gezag uitoefent te onttrekken en aan de zorg van den voogdijraad toe te vertrouwen totdat door den regter in het ouderlijk gezag of de voogdij zal zijn voorzien, of door den regter zal zijn beslist dat geene voorziening noodig is en deze beschikking kracht van gewijsde zal hebben verkregen".

Deze bepaling kwam overeen met het huidige artikel 272, lid 1 Boek 1 BW. Art. 385a, lid 3 ORO bepaalde bovendien dat deze toevertrouwing door de officier schorsing in de uitoefening van het ouderlijk gezag ten aanzien van de persoon van de minderjarige met zich meebracht (91).

Art. 439a ORO bevatte een soortgelijke bepaling als art.

374f ORO. Daarbij was de officier van justitie bevoegd minderjarigen die niet onder voogdij stonden voorlopig aan de zorg van de voogdijraad toe te vertrouwen (vgl. het huidige artikel 332 BW). Bovendien schied dit artikel de mogelijkheid minderjarigen die "verlaten of zonder toezigt zijn, voorlopig aan de zorg van den voogdijraad toe te vertrouwen, totdat door den regter in de voogdij over hen zal zijn voorzien".

De wetsontwerper achtte voor al deze gevallen een voorlopige toevertrouwing nodig omdat, "er zich gevallen zullen voordoen waarin, zonder nadeel voor den minderjarige, niet mag worden gewacht op diens onttrekking aan het over hem gestelde gezag, totdat in de benoeming van een nieuwen definitieven beschermer zal zijn voorzien" (92).

In de gevallen van een voorlopige toevertrouwing door de officier van justitie op grond van art. 374f ging het volgens de minister om een "zeer exceptioneele bevoegdheid", die "alleen dan toepassing moet vinden wanneer oogenblikkelijk moet worden opgetreden om het kind aan zijne omgeving te onttrekken". De voogdijraad had de bevoegdheid het kind in een inrichting onder te brengen. Het was echter ook mogelijk dat de raad het kind bij de andere ouder plaatste, wanneer de ouders niet meer samenwoonden (93).

Samengevat kan worden gesteld dat het eerste lid van art. 385a ORO de voogdijraad als taak opdroeg: de zorg voor minderjarigen die ingevolge de artikelen 269, 374d en f en 439 en 439a aan zijn zorg waren toevertrouwd.

De genoemde artikelen regelden de bevoegdheid van de rechtbank en de officier van justitie een schorsing of toevertrouwing te realiseren.

Taken en bevoegdheden bij de inning van onderhoudsbijdragen

Krachtens het hiervoor genoemde art. 385a ORO kwamen de kosten die de raad ten behoeve van de minderjarige had gemaakt in het kader van een voorlopige toevertrouwing ten laste van de Staat. Volgens de memorie van toelichting bestonden deze kosten uit een bedrag voor bureaubehoeften voor degene die de aan de raad toevertrouwde kinderen had gehuisvest en uit een jaarwedde voor de secretaris van de raad.

Deze regeling wijkt sterk af van het huidige art. 273 Boek 1 BW. Krachtens dit artikel komen de kosten die de raad voor de kinderbescherming t.b.v. de hem toevertrouwde kinderen maakt ten laste van de ouders, of ten laste van de kinderen en wanneer beiden onvermogen zijn ten laste van de Staat (94). In feite betekende dit dat in veel gevallen de kosten die krachtens een voorlopige toevertrouwing werden

gemaakt toch ten laste van de Staat kwamen.

In tegenstelling tot de kosten die de voogdijraad maakte in het kader van een voorlopige toevertrouwing kwamen de kosten ten behoeve van onderhoud en opvoeding in het kader van de ontheffing en ontzetting uit de ouderlijke macht wel ten laste van de ouders. Artikel 374g ORO bepaalde:

"Hij die van het ouderlijk gezag is ontheven of ontzet of dat gezag heeft verloren krachtens het bepaalde in artikel 284, 2de lid, is verplicht, ten behoeve van het onderhoud en de opvoeding der aan zijn gezag onttrokken kinderen, zooveel aan den voogdijraad uit te keeren als, met vermelding van de tijdstippen waarop die uitkeeringen zullen moeten geschieden, door den kantonregter, binnen wiens regtsgebied de woonplaats der kinderen gelegen is, zal zijn bepaald.

Deze stelt, op verzoek van den voogdijraad en na verhoor of behoorlijke oproeping van den tot uitkeering verplichte en van de verdere bloedverwanten of aangehuwden der minderjarigen, tot den vierde graad ingesloten, alsmede van degenen onder wier ouderlijk gezag, of voogdij de kinderen zich bevinden, het bedrag vast van hetgeen krachtens het voorgaande lid te hunnen behoeve aan den voogdijraad wekelijks, maandelijks of driemaandelijks zal zijn uit te keeren.

Op verzoek van hem die krachtens het eerste lid tot uitkeering verplicht is of van den voogdijraad kan, op grond dat hetzij het inkomen van den tot uitkeering verplichte, hetzij de behoeften van den minderjarige verandering hebben ondergaan, de beschikking in het voorgaand lid bedoeld door den kantonregter die haar heeft genomen worden gewijzigd, na verhoor of behoorlijke oproeping van hem onder wiens ouderlijk gezag of voogdij de minderjarige zich bevindt of van het bestuur der vereeniging, stichting of instelling van weldadigheid waaraan de voogdij over den minderjarige is opgedragen, alsmede van de bloedverwanten of aangehuwden van den minderjarige tot den 4den graad ingesloten en, in geval het verzoek is gedaan door den tot uitkeering verplichte, bovendien van den voogdijraad.

Van de in beide voorgaande leden van dit artikel bedoelde beschikkingen des kantonregters kan hooger beroep worden ingesteld bij de arrondissementsrechtbank.

Het 2de, 3de en 4de lid van artikel 374e zijn op dit hooger beroep toepasselijk".

Dit artikel vloeide voort uit de in art. 353 lid 2 ORO opgenomen stelling dat verlies van ouderlijke macht of de voogdij de ouders niet ontheft van de verplichting tot de kosten van onderhoud en opvoeding naar evenredigheid van het inkomen bij te dragen.

Volgens de memorie van toelichting was het een zaak van openbaar belang en moest de wetgever door dwingende voorschriften voorkomen, dat de ontheffing of ontzetting een middel werd om zich te onttrekken aan de onderhoudsplicht t.b.v. de kinderen (95).

Tijdens de parlementaire behandeling werd door de heer Van Deinse een amendement ingediend over de hoogte van de uitkering (96). Hij wilde deze aan een maximum binden. De heer Van Deinse was bang dat het hele loon van de uitkeringsplichtige voor de minderjarige zou worden betaald. Cort van der Linden ontraadde het amendement. Hij meende dat men de vaststelling van het bedrag beter aan de kantonrechter kon overlaten. De heer Van Deinse erkende dat er een zekere willekeur zat in het door hem genoemde maximum en deelde mede, dat het voor hem voldoende was "dat niet het hele loon aan het huisgezin zou worden onttrokken". Hierop trok hij zijn amendement in.

Art. 374h ORO regelde de wijze waarop de voogdijraad zich tot de werkgever kon wenden bij niet-regelmatige betaling door de ontzette of ontheven ouder.

"Bij niet geregelde voldoening van de vastgestelde uitkeering is de voogdijraad bevoegd van de in het voorgaande lid bedoelde mededeeling kennis te geven aan den persoon van wien de tot uitkeering verpligte loon of wedde geniet. Die kennisgeving geschiedt schriftelijk en wordt door hem aan wien zij gerigt is voor "gezien" geteekend en aan den voogdijraad teruggezonden. Bijaldien de kennisgeving niet binnen acht dagen na de verzending voor "gezien" geteekend door den voogdijraad is terugontvangen, wordt zij herhaald bij deurwaardersexploit.

Door het voor "gezien" teekenen of de beteekening der kennisgeving, in het voorgaande lid bedoeld, is de persoon, tot wien deze gerigt werd, verplicht om, zoolang de voogdijraad dat mogt verlangen, tot kwijting en ten hoogste tot het bedrag van hetgeen door hem als loon of wedde aan den tot uitkeering verpligte verschuldigd is, aan den voogdijraad de wekelijksche, maandelijksche of driemaandelijksche uitkeeringen te voldoen, waartoe de tot uitkeering verpligte, krachtens het bepaalde bij het voorgaande artikel tegenover den voogdijraad is gehouden.

Uitbetalingen in strijd met bovenstaande voorschriften gedaan ontheffen den persoon in wiens dienst de tot uitkeering verpligte is, niet van de verplichting tot uitkeering aan den voogdijraad".

In de Eerste Kamer kwam tijdens de parlementaire behandeling nogal wat verzet tegen de wijze waarop krachtens dit artikel verhaal zou worden gepleegd op het loon van de ouder die uit de ouderlijke macht was ontzet. Het eerste bezwaar

was dat door verandering van werkgever de bepaling kon worden ontdoken. Verder meende men dat de werkgever in een onhoudbare positie kon komen wanneer hij "werklieden heeft die geen loon ontvangen en broodeloos zijn" (97).

Volgens de minister gingen deze bezwaren niet op aangezien de in art. 374h genoemde mededeling bij verandering van werkgever aan de nieuwe werkgever kon worden gedaan. Bovendien behoefde men niet bang te zijn dat werknemers brodeloos zouden worden, volgens de minister, omdat de kantonrechter het bedrag van de onderhoudsuitkering moest vaststellen en daarbij rekening kon houden met het bedrag dat de ouders voor het eigen onderhoud nodig hadden.

De minister meende dat deze bepaling niet hard was wanneer men haar zag "als een door de omstandigheden noodzakelijke, eenvoudige wijze van beslag onder derden".

De voogdijraad had een zelfstandige aanspraak op de gelden van de onderhoudsplichtige. Dit blijkt uit art. 374 ORO: "De tenuitvoerlegging van de rechterlijke beschikkingen bedoeld in artikel 374g, waartoe de voogdijraad kan overgaan op den dag volgende op dien waarop de uitkeeringen moeten geschieden, heeft plaats zonder voorafgaande beteekening of bevel tot betaling".

Dit artikel was zo op voorstel van de Raad van State geredigeerd. In het advies van de Raad van State (98) bij het Wetsontwerp Burgerlijke Kinderwet werd opgemerkt dat "de conservatoire maatregelen in naam en ten behoeve der minderjarigen, anders door de wettelijke vertegenwoordiger moeten worden genomen".

Artikel 374k was bedoeld om een eenvoudige en weinig kostbare wijze van inning van de onderhoudsbijdragen mogelijk te maken (99).

Artikel 374k ORO: "De gemeentebesturen zijn verplicht, zoveel in hun vermogen is, den voogdijraad van het arrondissement waartoe hunne gemeenten behooren alle inlichtingen te verschaffen, welke die raad in het belang van de hem opgedragen taak van hen vraagt, en zich op uitnoodiging van den voogdijraad te belasten met de ontvangst van de in artikel 374g en 374h bedoelde uitkeeringen".

De Raad van State keerde zich in zijn advies tegen de wijze van ontvangst van de onderhoudsuitkeringen die aan de voogdijraad verschuldigd waren. De Raad van State stelde voor dit via de hoofd-, bij- en hulppostkantoren te laten lopen. De Commissie van Voorbereiding zag meer in het gebruik van de agenten en correspondenten van de raad voor de ontvangst van de bedoelde uitkeringen (100). Tijdens de parlementaire behandeling nam de minister een amendement van de Commissie over. De woorden "en zich op uitnoodiging van de voogdijraad te belasten met de ontvangst van de in

de artikelen 374g en h bedoelde uitkeringen" zouden uit de tekst van art. 374k vervallen.

De taak van de raad met betrekking tot de inning van onderhoudsuitkeringen werd in de loop der tijd nog uitgebreid (101).

Toezichthoudende taken en bevoegdheden van de voogdijraad

Een belangrijke taak die de voogdijraad krachtens de kindervetten zou gaan krijgen was de toezichthoudende taak van art. 421a. Art. 421a ORO bepaalde:

"De griffier van het kantongeregte of, indien de arrondissementsrechtbank de voogdij heeft opgedragen, de griffier bij de arrondissementsrechtbank doet van de opdracht (voogdijopdracht krachtens 421 aan een rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging) schriftelijk mededeeling aan den voogdijraad en aan den officier van justitie van het arrondissement, waarin de vereeniging, stichting of instelling van weldadigheid is gevestigd.

Het bestuur der vereeniging, stichting of instelling van weldadigheid doet schriftelijk mededeeling van de opneming van minderjarigen in woningen of gestichten aan den voogdijraad en aan den officier van justitie in het arrondissement, waarin die woningen of gestichten zijn gelegen. De hier bedoelde woningen en gestichten worden ter beoordeeling van den toestand der daarin geplaatste minderjarigen door den officier van justitie en den voogdijraad bezocht telkens wanneer deze zulks noodig of geraden oordelen".

De strekking van dit artikel was niet het controleren van voogdijverenigingen maar het beoordeelen van de toestand van de minderjarigen. De memorie van toelichting was op dit punt niet helemaal duidelijk. Er stond ook dat "het een van de voornaamste bemoeienissen van de raad zal zijn om zich te overtuigen dat de verenigingen, stichtingen en instellingen van weldadigheid beantwoorden aan het vertrouwen dat bij de opdracht van de voogdij in haar is gesteld". Uit deze zinsnede zou men kunnen afleiden dat het tevens de taak van de voogdijraad was toezicht te houden op de voogdijverenigingen (102). Gezien de tekst van het artikel 421a was deze opvatting niet juist.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ontstond over dit punt verwarring. Volgens sommige kamerleden moest het toezicht beperkt blijven tot minderjarigen. Wanneer dit toezicht zich ook tot de verenigingen zou uitstrekken zou aan de besturen van de verenigingen "een grote en noodeloze last" worden opgelegd. Volgens de minister ging het ook alleen om de beoordeling van de toestand van de geplaatste minderjarigen en niet om controle op de voogdijverenigingen.

In het licht van een verschil in interpretatie van een bepaalde wettekst wil ik in het kort hier verwijzen naar de huidige regeling van de toezichthoudende taken van de raden.

Het huidige art. 305 lid 3 Boek 1 BW bepaalt:

"De pleeggezinnen en inrichtingen, waar met voogdij belaste rechtspersonen minderjarigen geplaatst hebben, worden door iedere raad voor de kinderscherming in zijn gebied bezocht, zo vaak hij dit ter beoordeling van de toestand der minderjarigen dienstig acht".

Deze toezichthoudende taak heeft volgens Doek in de praktijk nauwelijks werkelijke betekenis gehad (103). Volgens Doek had dit ook te maken met de organisatorische verhouding tussen raad en instellingen. Doek schrijft daarover: "Er is sprake van een zekere onderlinge afhankelijkheid". "In deze verhouding van onderlinge afhankelijkheid, waarin de raad "machtinger" is naarmate het goed dat "nieuwe zaken" heet, schaarser is, is een controlerende taak van de een ten opzichte van de ander weinig levensvatbaar". "Het goede samenwerkingsklimaat dat men nodig heeft, is niet geschikt voor deze formele controle". "De raad voelt er weinig voor het te doen; de instelling voelt er niet voor zich door de raad te laten controleren".

Hieruit blijkt dat de oorspronkelijke opvatting van de minister die ook op de wet steunt kennelijk plaats heeft gemaakt voor de mijns inziens onjuiste opvatting dat het hierbij zou gaan om een formele controle door de raad van de instellingen. Het gaat daarbij echter blijkens de wetsgeschiedenis duidelijk om toezicht op de minderjarigen zelf. Ook de artikelen 22, 40 en 74 Uitvoeringsbesluit (Besluit van 25 juli 1964, Stb. no. 327) en de artikelen 3 en 4 Beginselenwet voor de kinderscherming (Wet van 9 november 1961, Stb. no. 403) dienen in dat licht te worden gelezen.

Overige taken en bevoegdheden krachtens het Ontwerp-Burgerlijke Kinderwet

Krachtens art. 374a ORO had de raad de bevoegdheid de rechtbank te verzoeken de ouder(s) uit de ouderlijke macht te ontheffen of te ontzetten. Daarnaast had o.a. ook het openbaar ministerie de bevoegdheid de ontheffing c.q. ontzetting te vorderen. Door zijn organisatie en samenstelling zou de raad echter beter op de hoogte zijn van de gevallen waarin een rechterlijk ingrijpen moest worden overwogen. Art. 374b ORO bepaalde:

"De verzoeken of vorderingen in het vorige artikel bedoeld bevatten de feiten en omstandigheden waarop zij zijn gegrond, en worden met de tot staving daarvan dienende be-

scheiden ingediend bij de arrondissements-regtbank der woonplaats of bij gebreke daarvan der laatste woonplaats van hem wiens ontheffing of ontzetting gevraagd wordt, of, indien het betreft ontheffing of ontzetting van een der ouders die na scheiding van tafel en bed heeft kennis genomen. Tenzij het verzoek tot ontheffing of ontzetting van den voogdijraad is uitgegaan, worden de verzoeken of vorderingen met de bovenbedoelde bescheiden door den griffier der arrondissements-regtbank ten spoedigste in afschrift medegedeeld aan dien raad.

Bij het verzoek of de vordering tot ontheffing wordt zoveel mogelijk tevens vermeld op welke wijze hetzij in de uitoefening van het ouderlijk gezag hetzij in de voogdij is te voorzien.

Ontheffing wordt niet uitgesproken indien hij die het ouderlijk gezag uitoefent zich daartegen verzet".

Overeenkomstige bepalingen met betrekking tot ontzetting en ontheffing uit de voogdij en de bevoegdheden van de voogdijraad waren in de artikelen 438 en 440a ORO te vinden.

c. Taken en bevoegdheden volgens het Ontwerp-Kinderstrafwet en -Kinderbeginselenwet

Hiervoor werd vrij uitvoerig beschreven welke taken en bevoegdheden de voogdijraad in het Ontwerp-Burgerlijke Kinderwet kreeg. Door Cort van der Linden werden echter tegelijkertijd nog twee wetsontwerpen ingediend: het Ontwerp-Kinderstrafwet en het Ontwerp-Kinderbeginselenwet. Deze ontwerpen hadden ook consequenties voor de taakuitoefening van de voogdijraden. Hierop wil ik in het navolgende dieper ingaan.

Volgens de memorie van toelichting bij het Ontwerp-Kinderstrafwet werd de redelijke uitvoering van de beslissing tot het opleggen van straf door de rechter aan het uitvoerend gezag overgelaten (104). De overheid zou bij de uitvoering van deze taak worden gesteund door een "opperste raad van toezicht, bijstand en advies" (in de Kinderbeginselenwet het Algemeen College van toezicht, bijstand en advies genoemd). Daarnaast zouden "als schakel tussen overheid en bijzondere personen", "raden van voogdij" in het leven worden geroepen.

Een principiële beschouwing over de taak en positie van de voogdijraad in kinderstrafrecht werd door het kamerlid Troelstra gehouden bij de bespreking van de berisping (art. 39 septies Wetb.v.Strafrecht ORO) (105). Troelstra meende dat de berisping niet paste in een *strafstelsel*. Het was volgens hem veel beter dat de *raden van voogdij, buiten elke*

formaliteit om een delinquent voor zich konden laten komen. De berisping zou volgens hem een goede werking hebben wanneer in die raden van voogdij ook mensen waren opgenomen "van voldoende paedagogische ontwikkeling, deskundigen op sociologisch en psychiatrisch gebied".

De minister antwoordde daarop dat hij onmogelijk met dit novum kon meegaan (106). "Ik meen dat het in ons stelsel volstrekt niet zou passen dat men rechterlijke functiën overdroeg aan raden van voogdij, dat men de rechtspraak ontrok aan den onafhankelijken onafzetbaren rechter en overbracht op een college dat afhankelijk is van de Regeering en alle waarborgen zou missen die men van den rechter verlangt".

Artikel 252 ter Wetb.v.Strafvordering ORO stelde voor ook leden van de voogdijraad de verplichting op te leggen zich met de vertegenwoordiging van een minderjarige beklaagde te belasten. Art. 252 ter:

"Bij het stellen van zijn visum op de dagvaarding, bedoeld bij het eerste lid van het vorige artikel, voegt de kantonregter den beklaagde een vertegenwoordiger toe.

De toevoeging geschiedt uit de advocaten en procureurs, gevestigd in het arrondissement, waartoe het kanton behoort, die zich blijkens eene ter griffie van het kantongeregte neergelegde verklaring beschikbaar hebben gesteld, of uit de gewone of buitengewone leden van den voogdijraad van het arrondissement waartoe het kanton behoort. Zij wordt aan de ouders of voogden van den beklaagde gelijktijdig met de dagvaarding beteekend.

De toegevoegde verdediger kan daarna alsnog door een door de ouders of voogden gekozen vertegenwoordiger, zijnde geen advocaat of procureur, die binnen het Rijk de praktijk uitoefent, of een gewoon of buitengewoon lid van den voogdijraad in het Rijk worden vervangen, indien deze ter griffie de verklaring aflegt dat hij als zoodanig optreedt. De griffier geeft hiervan onverwijld kennis aan den toegevoegden verdediger.

De toegevoegde heeft de bevoegdheid een anderen vertegenwoordiger, zijnde een advocaat of procureur, die binnen het Rijk de praktijk uitoefent, of een gewoon of buitengewoon lid van een voogdijraad in het Rijk in zijn plaats te doen optreden, mits hij daarvan aan den kantonregter kennis geve".

Tijdens het mondeling overleg werd tegen deze voorgestelde regeling bezwaar gemaakt (107). Men vreesde dat in veel gevallen bij gebreke van advocaten en procureurs, leden van de voogdijraden aangewezen zouden worden. Daardoor zou de bereidheid van geschikte personen voor het lidmaatschap van de voogdijraad wel eens sterk kunnen afnemen. De minis-

ter stelde daarop voor dit artikel zo te zullen wijzigen dat alleen die leden toegevoegd konden worden die zich daarvoor beschikbaar hadden gesteld.

Art. 252 ter lid 2 Nader Gewijzigd Ontwerp luidde:

"De toevoeging geschiedt uit de advocaten en procureurs, gevestigd in het arrondissement, waartoe het kanton behoort, die zich blijkens eene ter griffie van het kantongeregte neergelegde verklaring beschikbaar hebben gesteld, of uit de gewone of buitengewone leden van den voogdijraad van hetzelfde arrondissement, die zich op gelijke wijze beschikbaar hebben gesteld. Zij wordt aan de ouders of den voogd van den beklaagde gelijktijdig met de dagvaarding beteekend".

Ook tegen facultatieve toevoegingen bij kantongerechtszaken bleef in de Kamer verzet bestaan. De artikelen 252 bis en 252 ter werden met 34 tegen 25 stemmen verworpen.

Het Ontwerp-Kinderbeginselenwet beoogde de tenuitvoerlegging van de straffen en maatregelen te regelen die door de wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht in het leven zouden worden geroepen. In de memorie van toelichting bij het Wetsontwerp-Kinderbeginselenwet werd uitvoerig stilgestaan bij het onderwerp "dwangopvoeding" (108). Deze dwangopvoeding was bestemd voor jeugdigen die zich aan een strafbaar feit hadden schuldig gemaakt en "die niet gevoelig waren voor de straf die ze thuis of op school konden krijgen". Het Ontwerp-Kinderbeginselenwet richtte zich niet zozeer op die minderjarigen die de overheid moest beschermen, omdat (in de visie zoals die destijds gold) de ouders bij hun opvoedingstaak tekort schoten. Voor deze categorie van verwaarlozing was de Burgerlijke Kinderwet bedoeld.

Het Ontwerp-Kinderbeginselenwet kende drie hoofdvormen van dwangopvoeding: "de verpleging in een huisgezin", "de verpleging in een particulier gesticht" en de "verpleging in een rijksgesticht" (109). De laatste vorm zou aanvullend zijn op de beide eerste vormen.

Ter beschikking gestelde jeugdigen konden in de rijksopvoedingsgestichten worden opgenomen (ROG's). Tevens was plaatsing bij particulieren mogelijk waarbij een goed toezicht van regeringswege een waarborg vormde (art. 13 KBW). Art. 13 KBW:

"Het toezicht op de naleving der in het vorige artikel en der in artikel 15 dezer wet bedoelde voorwaarden door in diezelfde artikelen bedoelde vereenigingen, stichtingen en instellingen van weldadigheid berust bij den Minister van Justitie, die daarin wordt bijgestaan door het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies, onverminderd het toezicht bedoeld bij artikel 421a van het Burgerlijk Wetboek".

Wanneer na een plaatsing in een ROG, of direct, een pleeggezinplaatsing nodig was, dan was volgens de regering de medewerking van verantwoordelijke en vertrouwde tussenpersonen nodig. Volgens de memorie van toelichting waren dat de "raden van voogdij" (110). In artikel 13 KBW werd daarvoor naar het hiervoor beschreven toezicht van art. 421a oud BW verwezen, naast het toezicht door de Minister van Justitie die daarvoor werd bijgestaan door het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies.

Het stelsel van toezicht op de plaatsing van minderjarigen bij particulieren was nogal verdeeld en het was voor-de-hand-liggend dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ervoor werd gepleit het hele toezicht aan de voogdijraad op te dragen (111). Dat is uiteindelijk niet gebeurd. Wel kreeg de voogdijraad het recht te worden gehoord bij opname in en ontslag uit een ROG, bij beschikking tot het toekennen van subsidie (ingevolge de artikelen 12 en 15 KBW), bij overbrenging (ingevolge art. 17 KBW) en bij voorwaardelijk en onvoorwaardelijk ontslag uit de TBR (art. 20 KBW). Art. 20:

"De opdracht aan eene vereeniging, stichting of instelling van weldadigheid bedoeld bij artikel 12 dezer wet, het bevel tot opneming in en dat tot ontslag uit een rijksopvoedingsgesticht, bedoeld bij artikel 16 dezer wet, de beschikkingen tot toekenning van subsidie, bedoeld bij de artikelen 12 en 15 dezer wet, alsmede de beschikkingen omtrent overbrenging bedoeld bij artikel 17 dezer wet en omtrent voorwaardelijk en onvoorwaardelijk ontslag bedoeld bij artikel 18 dezer wet, gaan uit van den Minister van Justitie, gehoord het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies, en door tusschenkomst van dit College, zooveel noodig de Commissies van Toezicht, bedoeld in artikel 5 dezer wet, en de voogdijraden, bedoeld bij artikel 385a (later gewijzigd in 385b) van het Burgerlijk Wetboek".

Op strafrechtelijk terrein lag de taak van de voogdijraad vrijwel uitsluitend op het toezichthoudende vlak. Een toezicht dat erg versnipperd was tussen diverse instellingen.

Wellicht vormt dit de belangrijkste reden waarom van dit toezicht vrijwel niets terecht gekomen is (112).

2.5. SAMENVATTING

In dit hoofdstuk is de geschiedenis van de totstandkoming van de voogdijraad in Nederland beschreven. Deze historie hield nauw verband met de totstandkoming van de kinderpacten in Nederland. De noodzaak daarvoor vloeide voornamelijk voort uit de sociale en economische omstandigheden aan het einde van de vorige eeuw. Die omstandigheden brachten ou-

ders ertoe tegen de wil van andere verzorgers en opvoeders hun kinderen uit de inrichtingen waarin zij ze hadden geplaatst terug te halen. Zodra de kinderen er de leeftijd voor hadden moesten ze mee gaan werken om in het levensonderhoud van het gezin te voorzien. De eerste wetgeving in Nederland die beoogde de positie van de minderjarige te beschermen, hield verbodsbepalingen in tegen het misbruiken van kinderen voor fabrieksarbeid: de Kinderwet van Van Houten (1874).

Ook in andere Europese landen deden zich vergelijkbare ontwikkelingen voor en ontstond wetgeving die beoogde minderjarigen te beschermen. Bij jeugdigen die strafbare feiten hadden gepleegd lag het accent vooral op de verbetering. Ook daarbij moesten jongeren aan het ouderlijk gezag worden onttrokken. In diverse landen was het onttrekken van kinderen aan het ouderlijk gezag slechts mogelijk, wanneer de minderjarige zelf strafbare feiten had gepleegd. Bij grove verwaarlozing door de ouders, zonder dat er sprake was van het plegen van delicten door de jeugdigen, kon de overheid niet ingrijpen. Wel bestonden er mogelijkheden om in het gezag van voogden in te grijpen wanneer zij hun plichten ten opzichte van de minderjarigen over wie zij het gezag uitoefenden verwaarloosden. Voor dergelijke gevallen bestond er in diverse landen een toezichthoudend orgaan: de Waisenrath (Duitsland), Waisenstuhl (Hongarije). Dit orgaan dat gemeentelijk was georganiseerd leek qua taak en samenstelling sterk op onze vroegere weeskamers (hoofdstuk 1).

Een doorbraak op het gebied van het ingrijpen in het gezag van ouders vormde de "Loi Roussel" van 1889. Ontheffing en ontzetting werd mogelijk en wanneer geen geschikte voogd te vinden was, werd de voogdij aan de Assistance Publique opgedragen. Hiermee kwam in Frankrijk de staatsvoogdij tot stand. Om te beoordelen of de rechter in het ouderlijk gezag moest ingrijpen was een onderzoek naar de gezinsomstandigheden noodzakelijk. Dit onderzoek werd in Frankrijk door het Openbaar Ministerie verricht.

Nederland koos bij de totstandkoming van de kinderpwetten niet voor een systeem van staatsvoogdij zoals Frankrijk. Wel was aanvankelijk in het Ontwerp-Van der Kaay voorgesteld het onderzoek naar de gezinsomstandigheden door de leden van het Openbaar Ministerie te laten verrichten. Nadat het Ontwerp-Van der Kaay werd ingetrokken kwam één jaar later in het Ontwerp-Cort van der Linden de voogdijraad. Het grote voorbeeld voor de invoering van een voogdijraad in Nederland was de Noorse wet van 6 juni 1896. Deze wet schiep de mogelijkheid voor de Noorse voogdijraad kinderen die strafbare feiten hadden gepleegd in een gezin of inrichting te plaatsen. Tevens had deze raad de mogelijkheid ouders uit de ou-

derlijke macht te ontzetten en een voogd over de kinderen aan te stellen. De voogdijraad deed onderzoek naar de persoon en levensomstandigheden en hield naast het betrokken ministerie toezicht op de plaatsing van minderjarigen in pleeggezinnen en inrichtingen.

Naast het Noorse voorbeeld was eerder in de Nederlandse literatuur gepleit voor de invoering van Beschermings- of Patronaatsverenigingen (Karsten). Dit zouden particuliere verenigingen zijn die hulp en steun zouden moeten bieden aan jongeren die in inrichtingen of pleeggezinnen waren geplaatst. Dit idee sloot aan bij de Belgische "Comités de Patronage" van minister Lejeune. Daarnaast had Asser gekozen voor de term Beschermingsraden. Deze raden die ook afgeleid waren van de "Comités de Patronage" moesten in de visie van Asser een voorlichtende taak krijgen aan het Openbaar Ministerie en de rechter. Tenslotte werd door de Volksbond tegen Drankmisbruik en Rethaan Macaré de term "Patroonraad" gelanceerd voor een instelling die de geschiktheid van pleeggezinnen moest beoordelen en toezicht zou uitoefenen. Voor de begeleiding van minderjarigen die uit de TBR waren ontslagen stelde het Nutsrapport de invoering van "Patronaatscommissies" voor. Ook deze waren rechtstreeks afgeleid van de Belgische "Comités de Patronage".

Ingevolge art. 385a van het Ontwerp-Cort van der Linden zou in elk arrondissement één voogdijraad worden gevestigd. Belangrijk voor het aantal raden was dat na uitvoerige parlementaire discussie werd gekozen voor de toevoeging van het woord "tenminste". De minister benadrukte dat hij aanvankelijk bescheiden had willen zijn. Toen bleek dat er grote instemming was met de invoering van voogdijraden, wilde de minister de mogelijkheid open houden meer dan een voogdijraad per arrondissement in het leven te roepen. Daarop was door de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming en in de Tweede Kamer aangedrongen.

De voogdijraden zouden worden samengesteld uit particuliere personen van verschillende politieke en godsdienstige richting. De kantonrechter zou geen deel uitmaken van de raad. Wel was nodig dat er personen in kwamen die bekend waren met de plaatselijke omstandigheden. Dit kon ook mede geschieden door de aanstelling van agenten en correspondenten. Wanneer meer raden in het leven werden geroepen zouden ook de leden van die raden meer met de plaatselijke omstandigheden bekend zijn. De wijze van samenstelling van de leden van de raad zou gedeeltelijk door de rechtbank, door G.S. en door de regering geschieden.

Tenslotte valt wat betreft de taken van de voogdijraad op, dat diverse taken in het verleden ook o.a. door de weeskamers werden uitgeoefend (na overlijden van de ouders of

voogd). Nieuw waren de taken in het kader van de voorlopige toevertrouwing, hangende echtscheidingsprocedure of scheiding van tafel en bed en de bevoegdheden van de raad ten aanzien van persoon of vermogen van de minderjarige tijdens de ontheffings- of ontzettingsprocedure.

De voogdijraad kreeg een belangrijke taak van de inning van onderhoudsuitkeringen t.b.v. kinderen. Verder kwam in het voorafgaande de requestrerende taak (het verzoeken van de maatregelen van ontzetting en ontheffing) ter sprake.

Tenslotte de toezichthoudende (in de zin van controlerende) taak van de raad op de pleeggezinnen en inrichtingen, waarin jeugdigen werden geplaatst. Het ging daarbij in theorie niet om een controle van de particuliere verenigingen maar om een beoordeling van de toestand van de jeugdigen. Ook op strafrechtelijk terrein kreeg de voogdijraad deze toezichthoudende taak en leek daarom in dat opzicht op de Noorse voogdijraad. Op strafrechtelijk terrein zou de raad dit toezicht in belangrijke mate moeten delen met het Algemeen College van toezicht, bijstand en advies.

Noten bij hoofdstuk 2

1. Volgens deze opvatting vloeit de noodzaak van het ontstaan van de kinderwetten voort uit de sociale omstandigheden aan het einde van de vorige eeuw. Deze omstandigheden zouden ouders ertoe gebracht hebben hun kinderen uit de inrichtingen te halen teneinde mede in het levensonderhoud van het gezin te voorzien.
Tove Stang Dahl houdt er echter een andere opvatting op na. Volgens haar vloeide de behoefte aan overheidsbemoeienis voort uit een bewuste strategie de "dangerous classes" onschadelijk te maken. In 6.2.5.1 ga ik daarop nader in. Ik denk dat beide opvattingen over het ontstaan van de kinderwetten op waarheid berusten.
2. H. Hoefnagels, Een eeuw sociale problematiek. De Nederlandse sociale ontwikkeling van 1850-1940, p. 30-105.
J.W. Fokkens, Reclassering en strafrechtspleging, Arnhem 1980, p. 8.
3. P. A. van Toorenburg, Kinderrecht en kindzorg in de laatste honderd jaren, Dissertatie Leiden, 1918, p. 112.
4. Wet van 7 juli 1900, Stb. 111.
5. Ik stip deze wetgeving hier slechts in het kort aan, omdat ik daarop in het 6e hoofdstuk ook niet verder terugkom.
6. Van Toorenburg, a.w. p. 148.
7. J.F.P. Schonfeld, De Children Act 1908, proefschrift Groningen, 1911.
8. "Loi sur la répression du vagabondage et de la mendicité" van 27 november 1891.
9. Van Toorenburg, a.w., p. 150 en 151.
10. H. L. Asser, Bescherming van minderjarigen. Eene studie over het ouderlijk gezag en de voogdij, Haarlem 1897, p. 186 e.v.
11. Van Toorenburg, a.w., p. 152.
12. Van Toorenburg, a.w. p. 158.
13. Van Toorenburg, a.w., p. 159.
14. Vergelijk art. 77aa Wetboek van Strafrecht, waarin de raad voor de kinderbescherming met het toezicht op de naleving van voorwaarden is belast.
15. Van Toorenburg, a.w., p. 159.
16. Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten van 1794, Textausgabe mit Einführung von Dr. Hans Huttenhauer und einer Bibliographie von Dr. Gunther Bernet, Alfred Metzner Verlag, Frankfurt am Main-Berlin 1970 §§ 90 en 91.
90. "Sollten Aeltern ihre Kinder grausam misshandeln, oder zum Bösen verleiten, oder ihnen den nothdurftigen Unterhalt versagen so ist das vormundschaftliche Gericht schuldig, sich der Kinder von Amtswegen anzunehmen".
91. Nach Befund der Umstände kann den Aeltern in einem solchen Falle, die Erziehung genommen, und auf ihre Kosten andern zuverlässigen Personen anvertraut werden".
17. Het "Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten" was onder invloed van de humanistische natuurrechtsleer tot stand gekomen.

Locke en Rousseau (6.2.3.1) hebben op het terrein van het jeugdrecht de verhouding tussen Staat en burgers beschreven. In zijn boek "Two Treatises of Civil Government", London 1690 (J M Dent and Sons Ltd. London 1960, p. 204) relativeerde Locke de ouderlijke macht: "Paternal or parental power is nothing but that which parents have over their children to govern them, for the children's good, till they come to the use of reason, or a state of knowledge wherein they may supposed capable to understand that role, whether it be the law of Nature or the municipal law of their country". Locke vervolgt "And thus, it is true, the paternal is a natural government, but not at all extending itself to the ends of jurisdiction of that which is political. The power of the father doth not reach at all to the property of the child, which is only in his own disposing".

18. Die Fursorgcerziehung in Deutschland und den Niederlanden, ein Vergleich, Anna Frein von Elverfeldt gt. von Beverfoerde-Werries, p. 9.
19. H.L. Asser, Bescherming van minderjarigen, a.w., p. 137.
20. § 1666 BGB "Wird das geistige oder leibliche Wohl des Kindes dadurch gefährdet, dass der Vater oder die Mutter das Recht der Sorge für die Person des Kindes missbraucht, das Kind vernachlässigt oder sich eines ehrlosen und unsittlichen Verhaltens schuldig macht, so hat das Vormundschaftsgericht die zur Abwendung der Gefahr erforderlichen Massregeln zu treffen. Das Vormundschaftsgericht kann insbesondere anordnen, dass das Kind in einer geeigneten Familie oder in einer Erziehungsanstalt untergebracht wird".
21. Loi sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés van 1889.
22. Elie Alfandari, Aide sociale, action sociale, Série Précis Dalloz 1977, p. 469. In Frankrijk werd daarnaast in 1871 een speciaal "corps des inspecteurs des enfants assistés" opgericht.
23. C.M A. Bijleveld, Het Eerste Hoofdstuk van het Belgische Wetsontwerp op de Kinderbescherming, Proefschrift Leiden 1894
24. H.L. Asser, a.w., p. 130
25. Hof van Appel, Brussel 25 april 1887 en Hof van Appel Brussel van 6 december 1893, Pand 94 II, 211.
26. Van Toorenburg, a.w., p. 126.
27. Van Toorenburg, a.w., p. 117.
28. M. Rood-de Boer, Ouders en kinderen, Aspecten van het familierecht, Amsterdam, 2e druk, z.j. p. 151.
29. M. Rood-de Boer, a.w., p. 177.
30. Weekblad van het Regt, 2314, 21 okt. 1861.
31. o.a. - G.A. van Hamel, De misdadige jeugd en de Nederlandsche wet, De Gids, 59e jrg. 1895, p. 105 t/m 142, - M G.J. Boissevan, Samenwerking tusschen overheid en bijzondere personen bij de dwangopvoeding van jeugdige misdadigers, Ac. proefschrift, Amsterdam 1894
32. Handelingen der Nederlandsche Juristen Vereniging 1895, 26e jrg. 's-Gravenhage 1895, p. 111 e.v. Preadviezen W.J. Karsten en A.J. Rethaan Macare.
33. R. van der Werk, Jaarrede Nederlands Genootschap tot Zedelijke Verbetering der gevangenen 1892, Verslag van het Genootschap 1892.
34. Preadvies W.J. Karsten, a.w., p. 117, Hand N.J V. 25-26, 1894-1895
35. J A Levy, Kinderbescherming en ouderlijke macht, Verslag van de Vereniging tegen Drankmisbruik, Belinfante 1895 aangevuld R M. Themis 1895, p. 129, H.V J Wattel, Kinderbescherming, Proeve van beantwoording der prijsvraag uitgegeven door het bestuur van het reddingsgesticht "Thalita Kumi", Utrecht 1897, H.L. Asser, Bescherming van minderjarigen, Eene studie over het ouderlijk gezag en de voogdij, Haarlem, 1897.

36. In een arrest van de Hoge Raad van 12 april 1883 Weekblad van het Regt, 4 juni 1883, no 4894 werd bepaald, dat "personen die hetzij de vaderlijke macht of de voogdij uitoefenen" niet alleen moesten beoordeelen of het in het belang van de minderjarigen was of zij in een gesticht werden opgenomen of daar nog langer moesten verblijven De vader of voogd "deed daarnaast afstand van zijne macht, zoolang de minderjarige in dat gesticht verblijft of daartoe behoort, gedurende welken tijd regenten van het gesticht alleen de voogdij uitoefenen, doch zijne macht weder herneemt, wanneer hij van oordeel is, dat het belang der minderjarigen hunne verwijdering uit het gesticht noodzakelijk maakt".
37. Rapport Jeugdbeschermingsrecht Rapport van de Commissie tot herziening van het kinderbeschermingsrecht, 's-Gravenhage 1971, p 47.
38. H L. Asser, Bescherming van minderjarigen, a w , p 267.
39. Art 28 Wetboek van Strafrecht 1881 (Wet van 3 maart 1881, Stb 35) De rechten waarvan de schuldige, in de bij de wet bepaalde gevallen, bij rechterlijke uitspraak kan worden ontzet, zijn
 1. het bekleeden van ambten of van bepaalde ambten,
 2. het dienen bij de gewapende macht,
 3. het kiezen en de kiesbaarheid bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen,
 4. het zijn van raadsman of gerechtelijk bewind-voerder en het zijn van voogd, toeziend voogd, curator of toeziend curator over anderen dan eigen kinderen,
 5. de vaderlijke macht, de voogdij en de curatele over eigen kinderen,
 6. de uitoefening van bepaalde beroepen.
40. H.L Asser, Bescherming van minderjarigen, a.w., p 222 e v., Levy, Kinderbescherming en ouderlijke macht, a.w , p. 178 e.v.
41. Artikel 31 Wetboek van Strafrecht 1881 Wanneer door de rechter de ontzetting van rechten wordt uitgesproken, bepaalt de rechter den duur als volgt
 1. bij veroordeling tot levenslange gevangenisstraf voor het leven,
 2. bij veroordeling tot tijdelijke gevangenisstraf of tot hechtenis, voor een tijd den duur der hoofdstraf ten minste twee en ten hoogste vijf jaren te boven gaande,
 3. bij veroordeling tot geldboete, voor een tijd van ten minste twee en ten hoogste vijf jaren.De straf gaat in op den dag waarop de rechterlijke uitspraak kan worden ten uitvoer gelegd
42. Volgens Asser zou het "wellicht raadzaam blijken dit slechts ten deele op te heffen". Hij liep hiermee al vooruit op de eerst in 1922 ingevoerde ondertoezichtstelling.
43. Rethaan Macare, pre-advies NJV 1895, p. 226.
44. Kamerstukken, zitting 1896-1897, 201, no 8, 1-4.
45. Ingesteld bij K B van 28 februari 1880, no. 8.
46. Art I Algemeene bepaling. Volgens de memorie van toelichting bij dit artikel zou de uitdrukking "vaderlijke magt" worden vervangen door "ouderlijk gezag". "Met de Staatscommissie is ondergetekende van oordeel dat van een vaderlijke magt, gelijk de patria potestas der Romeinen - in het belang en ten behoeve van den vader gegeven - naar onze rechtsbegrippen geen sprake meer kan zijn"
47. Memorie van toelichting, Algemeene Beschouwingen, Wetsontwerp, 201, 3, Handelingen der Staten-Generaal, Tweede Kamer, p 9
48. H L. Asser, Bescherming van minderjarigen, Naschrift, p. 425-441.
49. H L. Asser, in "Het nieuws van den Dag" van vrijdag 2 juni 1897. Een jaar voor de afloop van de ontzettingsstraf kon op grond van deze straf bij de burgerlijke rechter de ontzetting voor onbepaalde tijd

worden aangevraagd. Het was volgens Asser de vraag hoe de burgerlijke rechter kon beoordelen of verdere ontzetting nodig was wanneer de vader langdurig in de gevangenis had gezeten.

50. Het Avondblad, tweede blad, van zaterdag 31 juli 1897.
51. Verslag van de 23e Algemene Vergadering van de Volksbond Vereeniging tegen Drankmisbruik 1896, Rede Jhr. mr. A.J. Rethaan Macaré, p. 53 e.v.
52. Rapport van de Maatschappij tot Nut van het Algemeen, "Het Vraagstuk van de verzorging der verwaarloosde kinderen, bewerkt door J.A. Levy, P.H. Hugenholz jr., A.J. Rethaan Macaré en Th. Nolen (rapporteur).
53. Nutsrapport, a.w., p. 212.
54. Kinderrecht en kinderezorg, a.w., p. 77.
55. Wet van 12 februari 1901, Stb. 63 en 64.
56. H.L. Asser, Enkele kantteekeningen op het ontwerp van wet tot wijziging en aanvulling van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek omtrent de Vaderlijke Macht en Voogdij en daarmee samenhangende artikelen, Haarlem 1898, p. 4.
Daarnaast noemde Scheidius als vierde belangrijke wijziging nog het feit, dat gebroken werd met de leer dat de kantonrechter steeds beslist over de keuze van de personen die met de voogdij belast zouden worden.
E.G.C. Scheidius, Enkele opmerkingen over - en n.a.v. het aanhangige wetsontwerp betreffende "Ouderlijk gezag en Voogdij", Themis 61, 1900, p. 213-227.
57. Memorie van Toelichting Hoofdstuk V Staatszorg en Voogdijraad, Geschiedenis der wet op de ouderlijke macht en de voogdij, A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, Eerste Deel, Groningen 1903, p. 47.
58. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 506 e.v.
59. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 507. Artikel 385a lid 1: "In de hoofdplaats van ieder arrondissement is een voogdijraad aan wien, behalve de in dit Wetboek of in andere wetten uitdrukkelijk genoemde bemoeienissen, is opgedragen de zorg voor de minderjarigen die bij regterlijke uitspraak, ingevolge de artikelen 269, 374d, 3e lid, of 439, 3e lid aan zijn zorg worden toevertrouwd alsmede voor die welke door den officier van justitie krachtens artikel 374f of 439a te zijner beschikking worden gesteld".
60. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 512.
61. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 515.
62. In hetzelfde jaar waarin de ontwerpen Cort van der Linden bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal werden ingediend (1898) besloot de Maatschappij tot Nut van het Algemeen dat een centraal bureau moest worden gevormd. Dit bureau zou zich met de kinderbescherming in het algemeen moeten gaan bezighouden. Het bestuur van de Maatschappij tot Nut stelde een commissie onder voorzitterschap van Jhr. mr. Rethaan Macaré in die tot taak kreeg "zoo mogelijk te geraken tot oprichting van een bond, die, in overeenstemming met voorschreven besluit, zou kunnen zijn een vereemgingspunt voor al de verspreide krachten op het gebied der Kinderbescherming in Nederland werkzaam".
Op 19 juni 1899 kon tot oprichting van de "Nederlandschen Bond tot Kinderbescherming" worden overgegaan. De statuten werden goedgekeurd bij KB van 29 juni 1901, no. 49, Staatscourant no. 152. Het doel van de Bond was volgens art. 3 en 4 van de statuten:
Art. 3.
"De Bond heeft tot doel, als Centraal-Bureau voor Nederland, den toestand der verwaarloosde jeugd in Nederland te verbeteren door:

- a. het bevorderen van pogingen, die ten bate dezer kinderen worden aangewend;
 - b. bijeen te brengen en in zoo ruim mogelijken kring te verspreiden alle inlichtingen die van nut kunnen zijn voor ieder, die zich het lot van verwaarloosde kinderen wil aantrekken;
 - c. zich beschikbaar te stellen als tusschenpersoon voor alle personen en instellingen, zonder onderscheid van geloof of richting, die de belangen van verwaarloosde kinderen wenschen te behartigen;
 - d. Samenwerking te zoeken met en, desgevraagd advies te geven aan den Staat, provinciën en gemeenten omtrent alles wat strekken kan tot bevordering van de belangen der verwaarloosde kinderen.
- De Bond tracht bovendien over alle vragen, die zich voordoen op het gebied der Kinderbescherming, adviezen van deskundigen uit te lokken en daaromtrent door openbare bespreking het vormen eener publieke meening voor te bereiden.

Art. 4.

Ter bereiking van het doel van den Bond zal:

- a. ten dienste van den Secretaris en van de Leden van den Bond een bibliotheek worden gevormd, waarin alles wat op het gebied der Kinderbescherming in het binnen- en buitenland in druk verscheijnt zooveel mogelijk zal worden bijeengebracht;
- b. aan de leden van den Bond mededeeling worden gedaan van hetgeen in binnen- en buitenland op het gebied der Kinderbescherming voorvalt en van hetgeen op wetgevend of administratief gebied ten aanzien der Kinderbescherming hier te lande wordt voorbereid en vastgesteld".

Hieromtrent is meer te vinden in "De Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming", uit: De eerste kwarteeuw der Kinderwetten, 1 december 1905-1930. Leiden 1930, p. 270-280.

63. Reactie van de Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming van 1 mei 1900, Tijdschrift voor armenzorg en kinderbescherming, Th. Nolen, p. 136.
64. H.L. Asser, Enkele kantteekeningen, a.w., p. 25 e.v.
65. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 507; Handelingen Tweede Kamer, Kamerstukken 1899-1900, 29, no. 24, p. 1570.
66. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 518.
67. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 520.
68. J.E. Doek, Wat is een goede raad voor de toekomst? Alphen aan den Rijn, 1978, p. 17.
69. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 521.
70. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 507. "Een algemeene maatregel van bestuur regelt de samenstelling van den voogdijraad, de wijze waarop deze zijnen werkkring vervult en daarin door het gemeentebestuur wordt bijgestaan, alsmede de wijze waarop de door den voogdijraad gemaakte kosten door den Staat worden betaald".
71. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 509.
72. Nieuwe Rotterdamsche Courant, 55e jrg., no. 131, vrijdag 27 mei 1898, Eerste Blad C, Ouderlijk Gezag en Voogdij.
73. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 511.
74. J.E. Doek, Wat is een goede raad voor de toekomst? a.w., p. 18.
75. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 512.
76. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 53.
77. Handelingen Eerste Kamer, 21e Verg. 5 febr. 1901, p. 329.
78. Verslag van de 23e Algemeene Vergadering van de Volksbond Vereeniging tegen Drankmisbruik, a.w., p. 57.
79. E.G.C. Scheidius, Enkele opmerkingen ..., a.w., p. 220.
80. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 54.

81. In zijn boek: Wat is een goede raad voor de toekomst? noemt Doek alleen de mogelijkheid agenten en correspondenten te benoemen. J.E. Doek, a.w., p. 18.
82. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 520.
83. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 521.
84. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 522.
85. In de reactie van de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming was er voor gepleit dat de Centrale Regering zich voor de benoemingen zou laten voorlichten door autoriteiten die met de plaatselijke toestanden beter bekend waren (bijv. de arrondissementsrechtbanken). Ook bij de wijze van benoeming van de leden zou het beginsel van decentralisatie moeten worden gehanteerd.
86. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 507.
87. Verslag van de Commissie van Voorbereiding van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht I, a.w., p. 513.
88. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 516.
89. Een belangrijk verschil met de huidige regeling van art. 825c en 8271 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv.) was, dat ook bij schorsing van één ouder de voogdijraad met bevoegdheden t.a.v. persoon en vermogen van de minderjarige kon worden belast terwijl ingevolge de huidige regeling alleen bij een schorsing van beide ouders een kind voorlopig aan de raad voor de kindbescherming kan worden toevertrouwd (art. 825c, lid 2, en 8271, lid 2 Rv.).
90. Het huidige artikel 271 lid 1 Boek 1 BW kent ook de schorsing van een ouder hangende de ontzettingsprocedure. Ingevolge art. 271 lid 4 BW kan de rechtbank de kinderen alleen bij schorsing van beide ouders (of van een ouder die de ouderlijke macht alleen uitoefent), voorlopig aan de raad voor de kindbescherming toevertrouwen.
91. Deze bepaling verviel op 1 september 1948 bij de invoering van de herziening van de Burgerlijke Kinderwet (wet van 10-7-1947, Stb. H 232); de bepaling werd overbodig geacht. (Meer over de wijziging van de Burgerlijke Kinderwet 1947 in 5.2.2.)
92. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, I, a.w., p. 509.
93. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 465.
94. Op grond van een circulaire van 9-10-1973 (circulaire van de Staatssecretaris van Justitie van 9-10-1973, nr. 548/773) wordt bepaald in welke gevallen de kosten ten laste van de Staat komen. Volgens deze circulaire zal in elk geval waarin door de raad ten behoeve van een minderjarige kosten moeten worden gemaakt, moeten worden nagegaan in hoeverre de kosten voor rekening van de ouder(s) en het kind kunnen komen. Dit kan geschieden door een eventueel aanvullend financieel onderzoek. Wanneer om een andere dan financiële reden van een bijdrage in de kosten wordt afgezien moet dat uit een verklaring blijken die door de secretaris wordt getekend en in het dossier is gevoegd.
95. In het volgende hoofdstuk zal nog blijken dat ondanks de invoering van dergelijke bepalingen door de voogdijraden werd geconstateerd dat ouders zich moedwillig lieten ontzetten uit de ouderlijke macht teneinde van hun onderhoudsverplichting af te kunnen komen. Het verhaal van de kosten op de ouders leverde in de praktijk aanzienlijke problemen op.
96. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 474. Handelingen Tweede Kamer 18 mei 1900, p. 1568.
97. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 485.
98. Archief Ministerie van Justitie, Doss. Wetten 214.
99. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 486.

100. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, a.w., p. 487.
101. Onder meer met de inning van onderhoudsbijdragen na echtscheiding of scheiding van tafel en bed, na een vaderschapsactie, na ondertoezichtstelling en na voorlopige toevertrouwing. (Wetten van 27-9-1909, Stb. 322, 16-11 1909, Stb. 363, 16-5-1934, Stb. 253, 10-7-1947, Stb. H232 en 24-12-1954, Stb. 602.)
102. A.D.W. de Vries en I.J.G. van Tricht, a.w., p. 91 t/m 94.
103. J.E. Doek, Wat is een goede raad voor de toekomst' a.w., p. 40.
104. § 10 Het stelsel der bescherming en berechting van kinderen en jeugdige personen in zijn geheel. Memorie van Toelichting. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, Geschiedenis der wetgeving op de misdadige jeugd, Tweede Gedeelte, Haarlem 1907, p. 38.
105. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht II, p. 107.
106. 80e Vergadering, Handelingen Tweede Kamer, 7 juni 1900, p. 1662.
107. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht II, a.w., p. 458.
108. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht II, a.w., p. 498.
109. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, Geschiedenis der wetgeving op de misdadige jeugd II, a.w., p. 19.
110. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht II, a.w., p. 22 t/m 24.
111. A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht II, a.w., p. 197.
112. Volgens het huidige Wetboek van Strafrecht artt. 77w, 77y, 77z en 77aa Sr. is de raad voor de kinderbescherming met het toezicht op de naleving van voorwaarden belast. Volgens art. 29 lid 3 Beginse-lenwet voor de kinderbescherming is de raad tevens belast met het toezicht op de naleving van voorwaarden verbonden aan voorwaarde-lijk ontslag uit de TBR en de maatregel van plaatsing in een inrich-ting voor buitengewone behandeling (PIBB), de artt. 77g en 77r Sr.

3. Ontstaan en ontwikkeling van de voogdijraden

3.1. INLEIDING

In het vorige hoofdstuk kwam onder andere de parlementaire geschiedenis van de voogdijraad ter sprake. In het Burgerlijk Wetboek werd art. 385a ORO als artikel 385b (oud) BW ingevoerd. De taken en bevoegdheden van de voogdijraden ingevolge de eerste drie leden van art. 385b (oud) BW kwamen in hoofdstuk 2 aan de orde. Ingevolge het 4e lid van art. 385b (oud) BW moet een algemene maatregel van bestuur nadere uitwerking van de voogdijraden regelen. Deze a.m.v.b. werd het Organisatiebesluit voogdijraden 1905. In het hiernavolgende zal ik uitvoerig ingaan op het Organisatiebesluit voogdijraden. Daarbij zal al onmiddellijk een interpretatieverschil van de uitgangspunten in de kinderwetten naar voren komen.

Spoedig na de invoering van de kinderwetten in 1905 bleek dat een aanpassing van deze wetten nodig was. Door de voogdijraden was op de noodzaak van deze aanpassing gewezen. Tevens was gebleken dat een aanvulling of wijziging van de taken en bevoegdheden van de voogdijraden nodig was. In het hiernavolgende zullen daarbij zijdelings ook onderwerpen ter sprake komen, die vooral door de voogdijraden zelf naar voren werden gebracht, maar die echter niet tot wetgeving hebben geleid. Deze onderwerpen zijn vanuit historisch oogpunt van belang en geven mijns inziens goed een sfeerbeeld van de gedachtenvorming bij de voogdijraden in die dagen.

Het ontstaan van de ambtenaren voor de kinderwetten was van groot belang voor de latere organisatie en uitvoering van de taken van de raad voor de kinderbescherming. Aanvankelijk hadden zij alleen een toezichthoudende taak in de zin van het bieden van hulp en steun aan minderjarigen. Later werden zij o.a. door de voogdijraden steeds vaker gevraagd voorlichtingsrapporten uit te brengen.

Tot 1922 was het toezicht in de zin van hulp- en steunverlening alleen op vrijwillige basis mogelijk. Na de invoering van de ondertoezichtstelling werd het voor ouders of minderjarigen veel moeilijker zich aan het toezicht in het kader van de ondertoezichtstelling te onttrekken. Tevens werd in dat

jaar de kinderrechtster ingevoerd. De ondertoezichtstelling had ook consequenties voor het werk van de voogdijraderen. Het was de vraag of het aantal ontzettingen en ontheffingen door de invoering van de ondertoezichtstelling zou dalen. Het antwoord op deze vraag was te vinden in de jaarverslagen van de voogdijraderen. Uit deze jaarverslagen bleek dat soms oneigenlijke motieven voor het vragen van de maatregelen werden gebruikt.

Het was voor het werk van de voogdijraderen en de uitoefening van de taken ook van groot belang over voldoende personeel te kunnen beschikken. In de loop der tijd kwamen er steeds minder mogelijkheden voor het aantrekken van extra personeel. De noodzaak werd dan ook groter bepaalde zaken aan andere personen of instellingen uit te besteden. In feite werd dit later als oneigenlijk motief voor een reorganisatie van de voogdijraderen gebruikt. Bij voldoende personeel hadden de voogdijraderen zelf deze taken kunnen uitvoeren.

Tijdens de crisisjaren werd het noodzakelijk tot beperking van het aantal kinderbeschermingsmaatregelen en daarmee samenhangend het aantal uithuisplaatsingen over te gaan. Bezuinigingen beïnvloedden het werk van de voogdijraderen ook sterk. Regelmatig werden verzoeken tot ondertoezichtstelling van oudere minderjarigen afgewezen, zoals hierna nog wordt uiteengezet.

In de loop der tijd werd de roep om reorganisatie van de voogdijraderen steeds luider. Men keek voor een reorganisatie naar het voorbeeld van het Duitse Jugendamt. De oorlogsjaren zetten een tijdelijke domper op de hervormingsdrang. Wel werden steeds meer ideeën uitgewerkt, die tot een zeer ingrijpende reorganisatie zouden moeten leiden. De discussie ging daarbij voor de Tweede Wereldoorlog eigenlijk vooral over de vraag wie de leiding van de ondertoezichtstelling zou moeten krijgen. Na de oorlog werd in het rapport van de Commissie-Lamers een algehele reorganisatie van de voogdijraderen bepleit.

3.2. HET ORGANISATIEBESLUIT VOOGDIJRADEREN 1905

3.2.1. ALGEMEEN

De invoering van de kinderwetten van 1901 was mede afhankelijk van de praktische totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur. Ingevolge art. 385b lid 4 (oud) BW moest een algemene maatregel van bestuur de samenstelling van de voogdijraderen, het aantal, hun ressort en zetel regelen, "alsmede de wijze waarop de door de voogdijraderen gemaakte kosten door de Staat worden betaald en verantwoord".

Deze a.m.v.b. was het Organisatiebesluit voogdijraden (1). In het hiernavolgende zal ik aandacht besteden aan de wijze waarop het aantal voogdijraden in het Organisatiebesluit tot stand kwam en de wijze waarop de raden werden samengesteld. Deze zaken kwamen al eerder bij de parlementaire behandeling van de kinderpwetten ter sprake. De toezeggingen van de minister, zo zal hier blijken, werden in de loop der tijd enigszins anders geïnterpreteerd.

3.2.2. AANTAL VOOGDIJRADEN

Volgens artikel 1 van het Organisatiebesluit voogdijraden was in het rechtsgebied van elke arrondissementsrechtbank één voogdijraad gevestigd (2). De tekst van deze bepaling was niet in overeenstemming met de duurbevochten aanhef van art. 385b (oud) BW. Daar was immers sprake van "tenminste een voogdijraad per arrondissement". De minister had tijdens de parlementaire behandeling toegezegd dat hij zich met het amendement van de heer Smeenge c.s. zeer goed kon verenigen en aan de tekst van het eerste lid van art. 385b (oud) BW het woord "tenminste" zou toevoegen. Waar nodig wilde hij meer dan één voogdijraad in het leven roepen. Als uitzondering op de regel werden in enkele arrondissementen wel meer voogdijraden gevestigd. Daarmee voldeed hij formeel aan de toezegging die hij in de Kamer had gedaan. De uitzonderingen die artikel 1 noemde waren de arrondissementen Brede, 's-Gravenhage, Rotterdam en Amsterdam. In het rechtsgebied van deze arrondissementsrechtbanken werden twee voogdijraden gevestigd.

Bij deze principiële wijziging van de opzet van het aantal voogdijraden wil ik toch wat langer blijven stilstaan. Temeer is dit van belang omdat het voor een goed begrip van een mogelijke wijziging van het aantal raden voor de kinderscherming en hun organisatie nodig is te weten op welke wijze hun voorgangers, de voogdijraden, werden georganiseerd.

Dat de minister door het weglaten van het woord "tenminste" in het eerste lid van artikel 1 van het Organisatiebesluit niet slechts een geringe accentverschuiving aanbracht, blijkt uit een nadere studie van het advies van de Raad van State. De Raad van State ging in zijn advies van 23 mei 1905 (3) dieper in op de achtergronden die tot een vestiging van meerdere voogdijraden per arrondissement moesten leiden. In zijn advies (4) gaf de Raad te kennen zich in het algemeen zeer goed met de inhoud van het organisatiebesluit te kunnen verenigen. Met betrekking tot artikel 1 merkte de Raad op, dat de werkkring van de voogdijraad eiste dat de leden "een plaatselijke bekendheid en nauwe aanraking" met de minderja-

rigen hadden, die onder hun zorg vielen. Door de aanstelling van agenten kon aan het bezwaar van de Raad tegen het voorstel van de minister om in het algemeen slechts één voogdijraad per arrondissement toe te laten nog wel enigszins tegemoet gekomen worden. De Raad gaf er zelf de voorkeur aan, dat er meer voogdijraden in de arrondissementen kwamen dan door de regering was voorgesteld en dat derhalve ook in totaliteit een groter aantal voogdijraden zou worden gevestigd. Dit bracht volgens de Raad het voordeel met zich mee, dat per voogdijraad een kleiner aantal leden met eigen ogen de situatie van de minderjarigen kon gadeslaan, terwijl volgens de Raad, in het voorgestelde organisatiebesluit "het zwaartepunt van de Staatszorg meer dan wenselijk is, van het college naar de individuele leden en de agenten is overgebracht". Bij grotere voogdijraden moesten de leden volgens de Raad van State "geheel of grotendeels op het gezag van anderen" tot het oordeel komen wat er met de minderjarigen moest gebeuren. Hierbij moet worden aangetekend, dat het destijds zo was gedacht, dat de individuele leden de onderzoeken van de voogdijraad zouden verrichten en de agenten in afgelegen plaatsen over de daar wonende gezinnen informatie aan de voogdijraad zouden verstrekken.

Evenals de Raad van State in het hierboven aangehaalde advies had gedaan, keek de minister in zijn antwoord naar de achtergronden van een mogelijke uitbreiding van het aantal voogdijraden. Volgens de minister waren de eisen van ontwikkeling en takt die men aan de leden moest stellen zo hoog, dat het met een beperkt aantal raden al zeer moeilijk was deze goed samen te stellen. Een aanzienlijke uitbreiding van het aantal voogdijraden zou er volgens de minister toe leiden, dat personen werden gekozen die niet over voldoende kwaliteiten beschikten. Het gevolg daarvan was dat de voogdijraad "misstemming en verzet" zou wekken. De minister sloeg de deur voor de toekomst niet helemaal dicht. Hij stelde, dat als de voogdijraad in het maatschappelijk leven zijn plaats als gewaardeerde instelling had verworven, de tijd was aangebroken een belangrijke uitbreiding "van aantal of sterkte in overweging te nemen". Als er eerder uitbreiding nodig was kon daarin, afhankelijk van de behoefte, worden voorzien. Dat laatste was voor de minister reden geweest in de arrondissementen 's-Gravenhage en Breda een tweede voogdijraad te vestigen met zetel in Leiden en Tilburg, omdat dit "sterk bevolkte gemeenten waren met talrijke fabrieken".

3.2.3. SAMENSTELLING EN BENOEMINGSPROCEDURE

De artikelen 3 tot en met 6 van het organisatiebesluit regelden de samenstelling van de voorgdijraden en de benoemingsprocedure van de leden. Het aantal leden was oneven en bedroeg minimaal vijf en maximaal elf. Zij moesten binnen het arrondissement wonen waar de raad was gevestigd.

Het was opvallend dat art. 4 lid 1 van het organisatiebesluit bepaalde dat de Kroon de leden en de secretaris moest benoemen en ontslaan (5). Voor de benoeming van de leden, met uitzondering van de voorzitter zouden telkens twee personen kunnen worden voorgedragen (art. 4 lid 4) (6). De Kroon kon daarop "zoodanig acht slaan als Wij dienstig zullen oordeelen".

Tijdens de parlementaire behandeling van art. 385b (oud) BW had de heer Visser bezwaar gemaakt tegen de door de minister voorgestelde wijze van benoeming. De minister had daarop toegezegd dat de benoeming aan verschillende colleges zou worden overgelaten. Welke dat waren liet hij nog in het midden.

In het organisatiebesluit was hiervan alleen in artikel 5 nog iets terug te vinden. Bij de samenstelling van de voorgdijraden zou de voordracht voor de helft door de "Commissaris der Provincie" en voor de andere helft door de president van de arrondissementsrechtbank worden gedaan (7). Hier was men ook wel heel ver van de oorspronkelijke bedoeling afgeweken. Bij het openvallen van een plaats moest de voorzitter hiervan onverwijld de "Commissaris der Provincie" of de president van de rechtbank in kennis stellen, die de voordracht moest indienen. De benoeming geschiedde voor zes jaar. De helft van de leden trad na drie jaar af. Zij konden, evenals de secretaris, terstond worden herbenoemd.

Het was de vraag of de Kroon ook de aanwijzingen moest geven welk lid voorzitter zou zijn. Deze vraag werd door de Raad van State bevestigend beantwoord (8). Volgens de Raad van State volgde dit indirect uit artikel 4 lid 4 van het Besluit. De Raad meende dat het beter was in het Besluit vast te leggen, dat de Kroon het lid moest voordragen dat voorzitter zou zijn. In het nader rapport (9) schreef de minister, dat de voorzitter rechtstreeks en niet op voordracht van de Kroon kon worden benoemd. Dat volgde uit de tegenstelling tussen het eerste en vierde lid van artikel 4 waar sprake was van "leden met uitzondering van de voorzitter".

Artikel 8 van het Organisationsbesluit voorgdijraden bepaalde dat de leden en de secretaris een vergoeding voor reis- en verblijfskosten kregen, en de secretaris een jaarwedde genoot (10). Uit dat laatste bleek tevens dat de secretaris als ambtenaar in dienst was van het Ministerie van Justitie en als

zodanig ondergeschikt aan de minister. Gold ditzelfde nu ook voor de leden en de voorzitter? Mijns inziens was dit *niet* het geval aangezien zij alleen door de Kroon werden benoemd en ontslagen. Dit bracht geen ambtelijke dienstverhouding met zich mee (11).

Voor een aantal handelingen van de voogdijraad was wel goedkeuring van de Minister van Justitie nodig. In artikel 9 werd bepaald dat de voogdijraad in elke gemeente binnen zijn ressort, onder goedkeuring van de minister agenten kon benoemen (12). Voor een benoeming van correspondenten of buitengewone leden, waarover de memorie van toelichting bij artikel 385a van het Ontwerp-Burgerlijke Kinderwet sprak, is in het Koninklijk Besluit van 1905 vrijwel niets meer terug te vinden. In artikel 13 stond dat het reglement van de voogdijraad nadere regels omtrent de instructie voor de agenten moest geven (13). Deze ontbraken echter in verschillende reglementen (14). In sommige arrondissementen is wel veel gebruik gemaakt van agenten en in andere arrondissementen in het geheel niet.

3.2.4. WERKWIJZE VAN DE VOOGDIJRADEN, BEVOEGDHEDEN VAN DE LEDEN EN DE VERHOUDING VOOGDIJRAAD-MINISTER VAN JUSTITIE

In artikel 10 van het organisatiebesluit werd bepaald dat de voorzitter én de secretaris alle uitgaande stukken ondertekenden (15). In het reglement van de voogdijraden stonden bepalingen die hiervan afweken op financieel terrein.

Volgens artikel 11 konden de leden worden gemachtigd handelingen te verrichten waartoe de voogdijraad bevoegd was (16). Tevens konden zij inlichtingen geven en voorlichting verstrekken. Deze leden handelden krachtens mandaat. Er was geen sprake van een bevoegdheid die aan hen was overgedragen (delegatie) (17), noch van een bevoegdheid die speciaal voor de leden was geschapen (attributie) (18). De mandataris (lid van de voogdijraad) handelde namens de mandans (voogdijraad) en oefende een bevoegdheid uit van de mandans (19). De voogdijraad kon deze bevoegdheid ook zelf uitoefenen zonder dat het nodig was het aan de leden gegeven mandaat in te trekken. Dat was bij delegatie niet mogelijk.

Ik ben op dit punt ingegaan omdat in de loop der tijd steeds meer over delegatie wordt gesproken wanneer het mandaat moet zijn. Met name in de verhouding bureau-college van de raden voor de kinderbescherming wordt vaak over delegatie gesproken. Bij een reorganisatie van de raden is zulks van belang aangezien het een kern van de discussie raakt of de bevoegdheid toekomt aan de individuele leden of

aan het ambtelijk bureau.

Volgens artikel 13 van het Organisatiebesluit van 1905 moest elke voogdijraad een reglement vaststellen. Daarvoor was de goedkeuring van de Minister van Justitie nodig. Wanneer de goedkeuring was gegeven werd het reglement in de Nederlandse Staatscourant afgekondigd (artikel 14) (20). In deze reglementen werden o.a. de vergadertijdstippen geregeld. De meeste raden kwamen eenmaal per maand bijeen. Den Haag, Arnhem, Den Bosch, Amsterdam I en II en Haarlem tweemaal per maand. Roermond en Middelburg eenmaal per twee maanden.

Volgens artikel 13 sub 2 regelden de reglementen ook de wijze waarop de vergaderingen werden belegd. Volgens artikel 15 van het K.B. moest in dagbladen mededeling worden gedaan wanneer de vergaderingen van de voogdijraad werden gehouden. Dit suggereerde een zekere openbaarheid van de vergaderingen. Dit was niet het geval ook gezien de aard van de zaken die ter sprake kwamen. Wel was het de bedoeling dat degene die in de vergadering van de voogdijraad wilde worden gehoord, daar moest worden toegelaten (21). In de reglementen van de voogdijraden waren bepalingen opgenomen die de wijze waarop dit verhoor moest geschieden regelden.

Volgens artikel 13 sub 4 moest ook de wijze van stemming worden geregeld. Opvallend was dat de raad Haarlem een 2/3 meerderheid van stemmen eiste alvorens een besluit tot ontheffing of ontzetting uit de ouderlijke macht kon worden genomen.

In de reglementen moest worden vastgelegd op welke wijze verantwoording en beheer van gelden geschiedde, die de raad op grond van de wettelijke taken onder zich had (art. 13 sub 8). Als toelichting op dit artikel had de minister geschreven "dat het voor personen en verenigingen die zich met de opnemings en verpleging van de aan de voogdijraad toevertrouwde minderjarigen wilden belasten, belangrijk was te weten naar welke beginselen de voogdijraad wilde handelen". De Raad van State constateerde in zijn advies naar aanleiding van de opmerking van de minister, dat het de Raad niet duidelijk was hoe voogdijraden "verschil van beginselen" konden hebben (22). Hun taak was toch bij de wet omschreven, aldus de Raad van State. Wanneer men toch onderkende dat de voogdijraden hun werkzaamheden verschillend zouden vervullen, dan moest "de a.m.v.b. deze verschillende invulling door de raden vaststellen". Hieruit blijkt dat de Raad van State erop aandrong via de regeling bij a.m.v.b. zorg te dragen voor een zoveel mogelijk gelijk beleid bij de voogdijraden. Deze weg is door de minister niet gevolgd. De minister had slechts zeer marginale zeggenschap over de voog-

dijraad (bij benoeming en ontslag) en ook later bij de raden voor de kinderbescherming bleek dat de minister slechts weinig mogelijkheden had tot een eenheid van beleid van de colleges van de raden (leden) te komen. Hij trachtte dit verschillende keren te bewerkstelligen door het geven van algemene instructies (circulaires). Maar dit streven had nooit veel succes.

De werkzaamheden van de leden van de voogdijraad zouden ook bij reglement moeten worden vastgesteld (art. 13 sub 5). Over het algemeen waren de reglementen hierover erg vaag. In sommige reglementen werd aangegeven dat de raad in sub-commissies kon worden verdeeld: voor financiële zaken, voor verhoor, voor "toezicht op gestichten" (de zgn. functionele commissies). Andere raden hadden een splitsing van de raad gemaakt in commissies per kanton of gemeente (de territoriale commissies). De reglementen lieten daarnaast ook voorbereidende werkzaamheden aan individuele leden over.

Volgens artikel 18 van het organisatiebesluit had de president van de arrondissementsrechtbank nog een mogelijkheid van controle achteraf op de besluiten van de voogdijraad (23). Wanneer de president erom vroeg moest de secretaris de uittreksels uit de registers van de besluiten geven. Hierin stond hoeveel leden het besluit van de raad hadden genomen en hoe de stemverhouding was geweest. Het opnemen van een dergelijke regeling lijkt tot doel te hebben gehad: het voorkomen van misbruiken bij de besluitvorming.

Op grond van artikel 15 was de raad verplicht zo spoedig mogelijk nadat de raad was samengesteld te berichten waar en wanneer spreekuur werd gehouden (24). Dit artikel sprak zelfs over het "dagelijks" te spreken zijn van de secretaris voor het publiek (25).

Een belangrijk artikel was artikel 19 van het organisatiebesluit (26). Uit dit artikel kon de ondergeschiktheid van de voogdijraad aan de minister worden afgeleid. De raad moest zich van de opdrachten kwijten waarmee de Minister van Justitie hem wilde belasten (27).

Tenslotte moesten de voogdijraden jaarlijks vóór 1 april een jaarverslag over het vorig jaar aan de minister sturen. Een kopie hiervan ging ook naar de arrondissementsrechtbank. Gelijk met het jaarverslag moest een opgave worden gedaan van de door de raad ontvangen en betaalde uitkeringen. Aanvankelijk werden er trouw jaarverslagen uitgebracht. Deze zijn nog van 1919 tot 1931 in het archief van het ministerie terug te vinden. De raden voor de kinderbescherming hebben jarenlang nauwelijks aan deze verplichting voldaan tot in 1978 door vrijwel alle raden de draad weer werd opgepakt. Op de inhoud van deze jaarverslagen kom ik in het hiernavolgende nog terug.

3.2.5. SAMENVATTING

In het Organisatiebesluit voorgedragen werd de plaats, taak en organisatie van de voordijraad in de kindervetten verder uitgewerkt. Deze praktische uitwerking schoot op een aantal punten tekort. In de voorafgaande onderdelen heb ik deze eruit gelicht en aan de hand van de adviezen van de Raad van State en de literatuur uit die tijd aan een nader onderzoek onderworpen. Daaruit blijkt dat de minister bij zijn uitwerking binnen de wettelijk toegestane marges van de kindervet van 1901 bleef, maar op een aantal onderdelen in strijd met de geest van deze wet handelde. Het aantal voordijraden werd beperkt tot één per arrondissement, waarbij de grote steden wel meerdere raden kregen. De benoeming van de leden van de raad zou aan verschillende colleges worden overgelaten, zo was aanvankelijk de opzet. Uit het voorgaande blijkt dat nog slechts een voordracht door de president van de rechtbank en de "Commissaris der Provincie" zou worden gedaan. Ook van de aanstelling van agenten, correspondenten of buitengewone leden van de raad werd nauwelijks gebruik gemaakt. Wel stond in de verschillende reglementen nog iets over de agenten van de raden, die ook in verschillende arrondissementen werden benoemd, maar van correspondenten en buitengewone leden is niets meer terug te vinden. Terwijl dit toch een belangrijk argument van de minister was het aantal raden per arrondissement te beperken.

De verhouding tussen de leden van de raad en de raad zelf kon destijds het beste als een mandaatsverhouding worden gekenschetst. De verhouding Minister van Justitie-voordijraad was veel gecompliceerder aangezien de raad wel opdrachten van de minister kon krijgen, maar daarnaast toch in staat was een geheel eigen beleid te voeren. Volgens de Raad van State was het voeren van een eigen beleid niet mogelijk aangezien de wet de taak en bevoegdheid van de raad regelde. Wanneer de wet daarin niet had voorzien moest een a.m.v.b. dat voor die gevallen uitdrukkelijk vaststellen. In de praktijk trachtte de minister eenheid van beleid bij de raden via circulaires te bewerkstelligen. Een streven dat in de praktijk niet veel succes heeft gehad.

3.3. WIJZIGING VAN DE BURGERLIJKE KINDERWET (1909). INVLOED VAN DE VOOGDIJRADEN OP DE VOORGE- STELDE WIJZIGINGEN EN CONSEQUENTIES DAARVAN VOOR HET WERK VAN DE VOOGDIJRADEN

3.3.1. ALGEMEEN

Kort na de invoering van de kindervetten in 1905 bleek dat deze wetten op verschillende onderdelen niet voldeden. Dit gold met name voor de Burgerlijke Kindervet van 1901. Om aan deze onvolkomenheden een einde te maken werd bij K.B. van 6 mei 1908 een wetsontwerp ingediend (28). Dit wetsontwerp werd op 27 september 1909 wet. Volgens de memorie van toelichting was deze wijziging noodzakelijk omdat zich in de praktijk moeilijkheden hadden voorgedaan bij de toepassing van de kindervetten en sommige kinderen nog niet door deze wetten werden beschermd (29). Dat was o.a. het geval bij natuurlijke kinderen.

De indiener van het wetsontwerp, Minister van Justitie Nellen, had het materiaal voor dit ontwerp te danken aan zijn ambtsvoorganger Van Raalte. Deze had een enquête onder de voogdijsraden gehouden. De minister had de raden verzocht hem daarbij te willen inlichten over de moeilijkheden die zij bij hun taakuitoefening hadden ondervonden (30). Deze enquête leverde interessant materiaal op over het functioneren van de voogdijsraden. Het voert te ver daarop erg diep in te gaan. In het hiernavolgende zal ik echter enkele onderwerpen ter sprake brengen die voor het functioneren van de voogdijsraden belangrijke consequenties hadden. Tevens zullen praktische voorstellen ter sprake komen die bedoeld waren de taakuitoefening van de raden te verbeteren. Sommige voorstellen zijn nooit wet geworden maar interessant genoeg in dit verband te worden vermeld.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp werd op enkele onderdelen betreffende de taken en bevoegdheden van de voogdijsraden gediscussieerd. Dit was o.a.:

- het verhaal van de onderhoudsuitkering ten behoeve van de kinderen en voorstellen tot het treffen van sancties tegen weigerachtige ouders;
- de verhouding voogdijsraad-armenzorg;
- de afschaffing van de verplichte procureursbijstand;
- opzettelijke verwaarlozing van kinderen door ouders die zich uit de ouderlijke macht wilden laten ontzetten.

Deze vraagstukken werden niet alleen tijdens de parlementaire behandeling van de "Nouvelle-wet" van 1909 bediscussieerd. Ook in de jaren na 1909 zouden deze vraagstukken van in-

vloed zijn op de werkwijze van de voogdijraden. In sommige opzichten hebben zij nog actualiteitswaarde.

3.3.2. HET VERHAAL VAN DE ONDERHOUDSUITKERING TEN BEHOEVE VAN DE KINDEREN EN VOORSTELLEN TOT HET TREFFEN VAN SANCTIES TEGEN WEIGER- ACHTIGE OUDERS

Het Wetsontwerp tot wijziging van de Burgerlijke Kinderwet schiep de mogelijkheid in meer gevallen dan voorheen verhaal op de ouders te plegen. De kosten van de kinderschermingsmaatregelen voor de Staat konden daardoor nog enigszins worden beperkt. De verhaalsmogelijkheden die de wet sinds 1901 kende (art. 374g (oud) BW) waren in de praktijk een fiasco gebleken. Tijdens de bijeenkomst van voogdijraad-secretarissen op 16 november 1907 werd naar voren gebracht, dat verhaal via de kantonrechter een zeer omslachtige weg was. De wijze waarop dit geschiedde heb ik bij de taken van de voogdijraden in het vorige hoofdstuk beschreven. Het was slechts één secretaris gelukt, sinds de invoering van de kindervetten in 1905, een bedrag van f 200,- te incasseren door het inhouden van loon bij de werkgevers (31). De voogdijraad-secretarissen bepleitten een wetswijziging in die zin, dat de veroordeling tot uitkering, door de rechtbank tegelijk met de ontzetting en ontheffing zou worden uitgesproken. Tijdens de parlementaire behandeling werd in het Voorlopig Verslag door enkele leden daaraan toegevoegd dat de voogdijraad ook een vereenvoudigd loonbeslag zou moeten kunnen leggen wanneer er geen alimentatie na echtscheiding of scheiding van tafel en bed voor de kinderen werd betaald (32). Hierop was ook al eerder in een hoofdartikel in het Weekblad van het Recht aangedrongen (33). Dit werd door de minister overgenomen bij wijziging van art. 285b (oud) BW. Het was vaak echter helemaal niet mogelijk ook op de werkgever verhaal te plegen omdat, "de meeste ouders tegen wie de voogdijraden optreden geen vasten werkgever hadden". Voor deze gevallen zouden, aldus de voogdijraad-secretarissen, alleen strafrechtelijke voorschriften misschien uitkomst kunnen bieden.

Verschillende kamerleden leverden in het Voorlopig Verslag kritiek op het feit dat de regering bij de voorgestelde wijzigingen wel erg binnen de marges van de wet was gebleven. Met name gold dit voor de leemte in de wet dat er onvoldoende strafrechtelijke sancties waren om ouders tot verzorging en opvoeding van hun kinderen te dwingen. Door enkele voogdijraden was op verscherping van de sancties met klem aangedrongen. In het bijzonder gold dit artikel 255 W.v.Sr.

Hierbij is strafbaar hij, die opzettelijk iemand, tot wiens onderhoud, verpleging of verzorging krachtens de wet of overeenkomst verplicht is, in een hulpeloze toestand brengt. Het in een hulpeloze toestand brengen was vrijwel niet te bewijzen, temeer omdat de rechter een direct levensgevaar eiste, wilde men aannemen dat de toestand van hulpeloosheid aanwezig was. Tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer drong de heer De Ridder (34) ook op een verscherping van de strafrechtelijke sanctie aan bij opzettelijke verwaarlozing van de onderhoudsplicht. Hoewel de minister eerder had gezegd dat deze oplossing hem "niet het meest aantrekkelijk" scheen, constateerde de heer De Ridder, dat de praktijk juist een regeling ervan urgent maakte. De heer Van Vuuren ging nog een stap verder door er voor te pleiten, dat ouders die weigerden voor hun kinderen te zorgen, "in hun portemonnaie of aan den lijve" getroffen zouden moeten worden. Met dit laatste bedoelde hij geen gevangenisstraf. Als passen de sanctie stond hem *dwangarbeid* voor ogen. Volgens de minister hoorde deze materie niet bij de behandeling van dit wetsontwerp thuis. Bovendien vroeg hij zich af of een scherpe strafbepaling wel nodig was en of de noodzaak bestond naast art. 255 W.v.Sr. nog een soortgelijke bepaling in het leven te roepen, waarbij de ouders voor *dwangarbeid* naar een Rijksinrichting zouden kunnen worden gestuurd.

Uit het hiernavolgende onderdeel van dit hoofdstuk zal blijken, dat de discussie over de invoering van *dwangarbeid* als civielrechtelijke maatregel voor ouders die weigerden onderhoudsbijdrage voor hun kinderen te betalen in de jaren na 1909 nog zou voortduren. Met name uit de kring van de voogdijraden werd hier sterk op aangedrongen.

3.3.3. DE VERHOUDING VOOGDIJRAAD-ARMENZORG

Een aantal kamerleden drong in het Voorlopig Verslag aan op een wijziging van de Armenwet. Het kwam nogal eens voor dat de Burgerlijke Armbesturen hun verplichting tot steun aan "de verwaarloosde kinderen" op de voogdijraden afwettelden. Dat geschiedde via de weg van art. 439a (oud) BW. In artikel 439a was de bevoegdheid van de officier van justitie vastgelegd minderjarigen aan de zorg van de voogdijraad toe te vertrouwen. Bij een ruime interpretatie van dat artikel kon men er uit afleiden dat bijna de hele bemoeienis met minderjarigen door de armbesturen naar de voogdijraden kon worden overgebracht (35). De wet liet de bevoegdheid van de officier zo goed als onbeperkt. Het kwam dan ook regelmatig voor dat ouders of familieleden van minderjarigen zich tot de officier wendden in plaats van tot het burgerlijk armbe-

stuur omdat de minderjarige "zonder toezicht" was. Het kind werd aan de voogdijraad toevertrouwd en deze had dan erg veel moeite het kind onder het gezag van een voogdijvereniging te brengen. Het was de vraag of dat wel zo'n groot bezwaar was als men het deed voorkomen. De kosten van de toevertrouwing drukten immers op het Rijk en niet op de gemeente, zoals het geval was bij de armenzorg. Volgens Mr. Schadee (36) bleek uit de kindervetten dat de kinderbescherming geen gemeentelijke maar een rijkstaak was. Op grond van deze rijkstaak moesten de voogdijraden overal waar werd voldaan aan de omschrijving van art. 439a (oud) BW de minderjarige hulp verlenen.

In de enge opvatting van art. 439a kon de voogdijraad alleen in de "aller-uiteerste-noodgevallen" hulp verlenen (37). Volgens Schadee werden in die opvatting een aantal natuurlijke niet-erkende kinderen door het aanhangige wetsontwerp nog niet geholpen. Een wetswijziging was dan ook noodzakelijk. De Minister van Justitie wees er op dat een herziening van de Armenwet zijn volledige sympathie had en urgent was, maar dat het initiatief niet van hem kon worden verwacht. Dat moest maar van de kant van de Minister van Binnenlandse Zaken komen (38). Tijdens de parlementaire behandeling benadrukte het kamerlid Van Vuuren nogmaals deze herziening van de Armenwet, juist omdat de armbesturen volgens hem de ontheffing nog wel eens beschouwden als een instituut om de gemeentelijke uitgaven naar de Staat over te hevelen.

De minister koos destijds voor de ruimere opvatting van art. 439a (oud) BW. De subsidiemogelijkheden voor de particuliere instellingen die de voogdij hadden aanvaard over kinderen van ontzette of ontheven ouders werden verruimd. De minister wenste echter alleen subsidie te verlenen wanneer de kinderen ingevolge art. 439a (oud) BW door tussenkomst van de officier van justitie voorlopig aan de voogdijraad toevertrouwd geweest waren (art. 15 Kinderbeginselenwet) (39).

3.3.4. DE AFSCHAFFING VAN DE VERPLICHTE PROCUREURS-BIJSTAND

In het Voorlopig Verslag bij de wet van 1909 werd door een aantal kamerleden aangedrongen op verhoging van de bezoldiging van de secretarissen van de voogdijraden. In die jaren kwam het nog regelmatig voor dat het ambt van secretaris van de voogdijraad een nevenfunctie was. De taken en bevoegdheden van de voogdijraden werden in de loop van de jaren sterk uitgebreid en ook de hoeveelheid zaken groeide. Voor het vinden van voldoende bekwame mensen voor deze betrekking moest de bezoldiging worden verhoogd, zo was de

redenering. Bovendien kwam bij de wijzigingswet van 1909 de vergoeding voor de secretaris van de raad te vervallen wanneer deze tevens advocaat en procureur was. De minister was het er mee eens dat het billijk was de bezoldiging van de secretarissen te verhogen. Hij had hiervoor al stappen ondernomen (40). Desondanks laaide hierover in de Kamer een heftige discussie op naar aanleiding van de behandeling van een nieuw in te voegen vierde lid van artikel 385b (oud) BW (41). In dit vierde lid werd bepaald, dat de tot voordien verplichte medewerking van een advocaat of procureur voor de voogdijraad verviel. Verschillende secretarissen die ook procureur waren ontleenden hieraan niet onaanzienlijke neveninkomsten. In de literatuur waren de meningen nogal verdeeld geweest of het noodzakelijk was dat bij de indiening van de ontheffings- en ontzettingsrequesten procureursbijstand noodzakelijk was (42). Het merendeel van de schrijvers was van mening dat de procureursbijstand niet noodzakelijk was omdat de wet erover zweeg. Ook in de jurisprudentie waren de uitspraken tegenstrijdig geweest, tot in het arrest van de Hoge Raad van 1906 (43) werd uitgesproken dat als regel procureursbijstand door de wet werd vereist. Wanneer voogdijraden geen medewerking van procureurs hadden, werden hun requesten niet ontvankelijk verklaard. De lagere rechtspraak volgde dit arrest en de minister constateerde in de memorie van toelichting bij artikel VII, dat "uit dien hoofde wetswijziging noodzakelijk was om tot een zelfstandig optreden van de voogdijraden te komen". Wel vermeldde hij er uitdrukkelijk bij, dat het vierde lid van artikel 385b de procureursbijstand niet afschafte, maar facultatief stelde (44). Procureursbijstand bleef dan ook mogelijk in moeilijke gevallen waarin juridische hulp nodig was. Voogdijraden waarin geen jurist als lid van de raad of als secretaris was opgenomen konden in het vervolg zonder procureur requesten indienen.

3.3.5. OPZETTELIJKE VERWAARLOZING VAN KINDEREN DOOR OUDERS DIE ZICH UIT DE OUDERLIJKE MACHT ZOUDEN WILLEN LATEN ONTZETTEN

Tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer kwam een brochure van mevrouw Vlieland Hein-Couperus ter sprake (45). De strekking van de brochure was dat de kindervetten de verwaarlozing juist in de hand werkten. Ter ondersteuning van de opvattingen van mevrouw Vlieland Hein-Couperus overhandigde de heer Van Vuuren tijdens de beraadslagingen de voorzitter een lijst met 15 gevallen waarin de voogdijraad 's-Gravenhage opzettelijke verwaarlozing door de ouders had geconstateerd (46). Minister Nelissen vroeg zich in

zijn antwoord hierop af, of het inderdaad zo was dat "ouders zich op allerlei slinkse wegen", van hun kinderen wilden ontdoen. Hij betwijfelde of dat wel op zo'n grote schaal gebeurde als mevrouw Vlieland Hein-Couperus had beweerd. Ook de secretarissen van de voogdijraden hadden de opvatting van mevrouw Vlieland nogal overdreven gevonden (47). Omdat er toch nog wel wat onduidelijkheid over bestond stuurde de minister een circulaire aan de voogdijraden met het verzoek hem te willen inlichten over het aantal gevallen waarin ouders opzettelijk een slecht levensgedrag gingen leiden om uit de ouderlijke macht ontzet of ontheven te worden (48). In de memorie van antwoord bij de behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer kwam de minister met de uitkomst van zijn spoed-onderzoek. Alleen in enkele uitzonderingsgevallen was er maar sprake van een moedwillig aansturen op een ontzetting. Het door mevrouw Vlieland Hein-Couperus veronderstelde probleem werd in het geheel niet onderschreven door de voogdijraden.

Uit de brieven van de voogdijraden (49) blijkt wel dat zich in de grote steden, speciaal 's-Gravenhage, meer gevallen van opzettelijke verwaarlozing hadden voorgedaan dan in kleinere plaatsen of op het platteland. Hierbij merkte de voogdijraad Leiden (50) op, dat de grote steden Amsterdam, Rotterdam en 's-Gravenhage meer gelegenheid gaven voor het opzettelijk een slecht leven gaan leiden. In de kleine steden kenden de bewoners elkaar en verloren elkaar niet uit het oog na een verhuizing binnen de stad. In de grote steden konden ze zich veel gemakkelijker aan de sociale controle onttrekken.

In de brief van de raad 's-Gravenhage (51) werden een aantal gevallen genoemd waarin een gegrond vermoeden bestond, dat men een slecht levensgedrag was gaan vertonen met de gedachte, dat de voogdijraad zich het lot van de kinderen wel zou aantrekken. Uitdrukkelijk werd hierbij vermeld dat deze mensen dit op grond van hun armoede deden en dan nog met de ervaring dat zij alleen werden "geholpen" als zij "liederlijk" gingen leven of hun kinderen verwaarloosden. Volgens deze voogdijraad hadden zich geen gevallen voorgedaan waarin vroeger sprake was van een goed levensgedrag en waarin mensen "met het bewijsbaar oogmerk om van het lot van de kinderen ontslagen te worden hun levensgedrag in ongunstigen zin wijzigden".

In verreweg de meeste gevallen hoefden de ouders die niet meer voor hun kinderen wilden zorgen niet een slecht levensgedrag te gaan leiden om van hun kinderen af te zijn. In de bijlage bij de memorie van antwoord (52) schreef de minister dat deze ouders dan het beproefde middel toepasten van vóór de inwerkingtreding van de kinderpwetten, namelijk door

zonder opgaaf van reden van het adres te vertrekken, na hun kinderen "zogenaamd bij de burens te hebben uitbesteed".

Het was opvallend dat uit de binnengekomen antwoorden van de voogdijraden een praktijk naar voren kwam die helemaal tegengesteld was aan de theoretische veronderstellingen die o.a. door mevrouw Vlielanden Hein-Couperus waren opgeworpen. De meeste ontzettingsprocedures riepen juist een sterk verzet van de ouders op. De ouders duldden geen inmenging van derden in hun privé-zaken. Zij bleken toch erg aan hun kinderen gehecht te zijn en zij schaamden zich met name over de gevolgen van de ontzetting. Wel zou in de jaren na 1909 blijken, dat ouders soms toch wel de neiging hadden op kinderbeschermingsmaatregelen aan te sturen. Voor de gegrondheid van deze maatregel was en is de rechter bijna altijd volledig op de informatie van de raad aangewezen. Er van uitgaande dat de voogdijraden zich destijds bewust waren van hun verantwoordelijkheden dan was het nog mogelijk dat een andere interpretatie van het criterium "kind in gevaar" tot een andere conclusie leidde (53).

In het vorige onderdeel werd beschreven hoe dit tot een verschillende uitkomst kon leiden bij de voorlopige toevertrouwing door de officier van justitie op grond van art. 439a (oud) BW. In dit onderdeel kwam duidelijk naar voren dat de interpretatie van de ontzettingsgrond door mevrouw Vlielanden Hein-Couperus en de voogdijraden sterk verschilde. In het hiernavolgende kom ik daarop nog terug.

3.3.6. SAMENVATTING

In dit onderdeel van het derde hoofdstuk betreffende de ontwikkeling van de voogdijraden ben ik wat langer blijven stilstaan bij enkele onderwerpen uit de zogenaamde Novelle-wet van 1909. Onderwerpen die naar mijn mening tekenend waren voor de sfeer bij de voogdijraden van die jaren en die op verschillende punten hun actualiteitswaarde thans nog hebben behouden.

Uiteraard kwamen bij deze wet nog talrijke andere belangrijke wijzigingen tot stand die het functioneren van de raden in de daarop volgende jaren zouden bepalen. Ik noem slechts de betere wettelijke regeling van de plaatsing van minderjarigen in tuchtscholen (art. 357 (oud) BW) (54). De vroegere "correction paternelle" werd aan een maximum gebonden. Het was zelfs voorgekomen dat minderjarigen gedurende vijf of zes jaar in de tuchtschool hadden gezeten (55).

De voogdijraad zou ook gehoord moeten worden bij de wijziging van de plaatsing van de minderjarigen. Door de voogd-

dijraden zelf werd aangedrongen op bepalingen ter bescherming van natuurlijke kinderen. Met name wanneer deze kinderen verwaarloosd werden was er door de voogdijraad bijna geen voogdijvereniging te vinden die zich bereid verklaarde voor deze kinderen te zorgen. Dit hing nauw samen met het hiervoor al genoemde in gebreke blijven van de burgerlijke armbesturen. Verder maakte art. 385c (oud) BW de invoering van een voogdijregister mogelijk.

De belangrijkste wijzigingen werden hierboven besproken en zouden ingrijpende gevolgen hebben voor de voogdijraden in de jaren na 1909. In het volgende onderdeel ga ik daar verder op in.

Conclusie is dat de hier aangehaalde onderwerpen nog enige actualiteitswaarde hebben en voor een toekomstige reorganisatie van de raden voor de kinderbescherming van belang kunnen zijn.

3.4. DE POSITIE VAN DE VOOGDIJRAAD TOT 1922

3.4.1. ALGEMEEN

In het vorige onderdeel van dit hoofdstuk werd de wijziging van de Burgerlijke Kinderwet van 1909 besproken. Deze was mede tot stand gekomen door informatie die de voogdijraden aan het departement van Justitie hadden verstrekt over de moeilijkheden die zij bij hun taakuitoefening hadden ondervonden. Over enkele praktische problemen werd tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp meer diepgaand gediscussieerd. Deze problemen zouden de discussie ook in de jaren na 1909 blijven beheersen. Het betrof het vraagstuk van ouders die weigerden voor hun kinderen te betalen nadat zij uit het gezag over deze kinderen waren ontzet of ontheven. Verder kwam de vraag aan de orde of ouders zich niet moedwillig uit het gezag lieten ontzetten. Problemen deden zich in de jaren na 1909 ook voor in de verhouding armenzorg-voogdijraad. Steeds meer werd kritiek op de voogdijraden zelf gehoord.

Voor de organisatie en de werkwijze van de raden was de opkomst van ambtenaren voor de kindervetten van uitermate groot belang. Organisatorisch deden zich in deze periode enkele veranderingen bij de raden voor. In dit onderdeel zal ik bij de wijzigingen van het organisatiebesluit het eerste stilstaan.

Tenslotte kenmerkt dit tijdvak zich door een geleidelijke groei naar een andere vorm van kinderbescherming: de ondertoezichtstelling.

3.4.2. WIJZIGINGEN VAN HET ORGANISATIEBESLUIT VOOGDIJRADEN IN DE PERIODE 1910-1922

In het vorige onderdeel van dit hoofdstuk betreffende de wijziging van de Burgerlijke Kinderwet van 1909 werd gesproken over de afschaffing van de vergoeding voor verplichte procureursbijstand door de raden. Het werd door deze maatregel steeds moeilijker bekwame secretarissen voor de voogdijraden te vinden of te behouden, aangezien deze vergoeding hen meestal toekwam. Naast een betere vergoeding voor de secretarissen was ook een uitbreiding van personeel noodzakelijk. Het aantal taken was toegenomen en leverde te veel werk voor de secretaris op. Bij wijziging van het organisatiebesluit in 1910 werd aan art. 3 van het organisatiebesluit een nieuw laatste lid toegevoegd (56). Hierbij werd het mogelijk dat de raad de beschikking kreeg over één of meer plaatsvervangende secretarissen. De secretaris kon alleen de grote hoeveelheid toebedeeld werk niet meer aan. Dat was zeker het geval omdat de functie van secretaris toen nog slechts als een nevenbetrekking werd gezien en voor het overige een beroep op de leden van de voogdijraad moest worden gedaan. Nijland constateerde in 1930 (57), dat men echter niet de moed had gehad om radicaal in te grijpen en dat de voogdijraden daardoor "met een klein personeel moesten voortsukkelen". Het is in dit verband belangrijk vast te stellen, dat in de loop van de geschiedenis steeds weer zou blijken dat de toename van de hoeveelheid taken door de voogdijraden en raden voor de kinderbescherming niet werd gevolgd door een aangepaste personeelsuitbreiding. Daardoor kwamen belangrijke taken die de raden moesten uitvoeren telkens opnieuw in de verdrukking. Anderzijds kan men zich afvragen of men bij het toeschuiven van taken aan de raden wel steeds voldoende kritisch is geweest. Tenslotte kan een reden zijn geweest voor het feit dat de raden eigenlijk nooit voldoende personeel hebben gehad, dat zij zelf de bestaande taken zó serieus opvatten, dat te weinig tijd overbleef voor nieuwe, meer urgente taken. Prioriteitstelling was in dit verband belangrijk.

Het Organisationsbesluit voogdijraden werd in 1911 (58) opnieuw gewijzigd. Ditmaal niet om een personele uitbreiding mogelijk te maken, maar om een wijziging te realiseren in de kantonale indeling van de voogdijraden Rotterdam I en II en Amsterdam I en II. De kantons Amsterdam 1, 2, 3 en 4 en Rotterdam 1, 2 en 3 waren in 1910 (59) ontbonden en vervangen door de kantons Amsterdam en Rotterdam. Het gevolg hiervan was ook dat de artikelen 2, 3 en 4 van het organisatiebesluit kwamen te vervallen en de redactie van artikel 8 moest worden aangepast. De derde wijziging van het Organisationsbesluit voogdijraden die in de periode 1910 tot 1920 werd

gerealiseerd, was van 1913 (60). Bij deze wijziging kreeg het arrondissement 's-Gravenhage in plaats van twee, drie voogdijraden: één in Leiden en voortaan twee in 's-Gravenhage.

Daarmee leek een stap te zijn gezet in de richting van meer voogdijraden per arrondissement. Al spoedig zou echter blijken dat de trend precies tegenovergesteld was. In plaats van meer, minder raden per arrondissement. Welke consequenties dat had voor de taakvervulling door de raden komt hierna nog ter sprake.

3.4.3. PRAKTISCHE PROBLEMEN BIJ DE TAAKUITOEFENING DOOR DE VOOGDIJRADEN EN DE KRITIEK

3.4.3.1. Algemeen

In de praktijk waren enkele fundamentele problemen gerezen. Deze stonden los van de gevolgen voor de taakuitoefening door wijziging in de organisatorische opzet van de raden. Bij de bespreking van de Novelle-wet van 1909 ben ik bij enkele punten wat langer stil blijven staan. Deze onderwerpen beheersten de discussies bij de raden ook in de periode tot 1922. Omdat deze taken niet bij de wijziging van de kindervetten werden opgelost of konden worden opgelost, kostte dat extra aandacht van de voogdijraden, aangezien zij niet goed of niet volledig konden toekomen aan de overige taken. Mede hierdoor nam de kritiek op het functioneren van de voogdijraden in de genoemde periode toe.

3.4.3.2. Opzettelijke verwaarlozing

Als eerste werd de speciale aandacht van de voogdijraden opnieuw opgeëist door het vraagstuk van de veronderstelde mogelijkheid van opzettelijke verwaarlozing door de ouders. Mevrouw Vlieland Heine-Couperus had betoogd dat ouders zich daardoor moedwillig uit het gezag lieten onttrekken.

In 1909 werd dat door de meeste voogdijraden nog ontkend. In de loop van de daarop volgende jaren werd het echter duidelijk, dat er toch wel sprake was van een toenemend aantal gevallen (61).

Tijdens de vergadering van de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming in 1913 werd een commissie ingesteld om advies te geven over de vraag, "welke maatregelen tegen plichtverzakende gezinshoofden zouden kunnen worden genomen". Deze commissie kwam met een aantal voorstellen die eerder door

de voorgedragen naar voren waren gebracht. Het voorstel dat aan de ontzetting een verlies van het actieve en passieve kiesrecht moest worden verbonden, was geopperd door de heer A.J. da Costa. Deze secretaris van de voorgedijraad Amsterdam II had dit voorstel al tijdens de vergadering van de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming in 1910 gedaan. Volgens hem werd het stempel van schuld bij een ontzetting daardoor benadrukt. Ondanks dat de redactie van het Weekblad van het Recht (62) hierop het commentaar gaf dat "de Commissie zelf wel niet zal menen dat tegenover vaders, die het op ontzetting laten aankomen, de mogelijkheid van het verlies van het actieve en passieve kiesrecht enige preventieve invloed zal uitoefenen", kwam dit uiteindelijk toch in de wet (artt. 90, 94, 100, 137, 152 Grondwet oud en B 3 Kieswet).

3.4.3.3. Sancties tegen ouders die weigerden te betalen voor het onderhoud van hun kinderen na ontzetting en ontheffing

Hoewel de mogelijkheden tot verhaal van de onderhoudsuitkering t.b.v. de kinderen van ontzette en ontheven ouders bij de wet van 1909 werden verruimd, bleven er in de praktijk grote problemen bestaan. In de meeste gevallen was het voor de voorgedragen niet mogelijk op deze weigerachtige ouders verhaal te plegen. De hiervoor genoemde commissie uit de Nederlandse Bond besteedde aandacht aan de vraag welke maatregelen men ook daartegen zou kunnen ondernemen. In de voorstellen sloot de commissie aan bij suggesties die voorgedragen in hun jaarverslagen en tijdens vergaderingen van secretarissen hadden gedaan (63). Tijdens hun vergadering in 1911 hadden de voorgedijraad-secretarissen opnieuw gepleit voor dwangarbeid in deze gevallen. De commissie uit de Nederlandse Bond nam dit voorstel over in de vorm van een civielrechtelijke maatregel die "plaatsing in een werkhuis" zou moeten heten en maximaal drie jaar zou moeten kunnen duren. De maatregel zou eindigen wanneer de verplichting tot onderhoud niet meer bestond bij blijvende arbeidsongeschiktheid of voorwaardelijk ontslag op last van het Ministerie van Justitie. De commissie zei uitdrukkelijk dat de plaatsing in een werkhuis geen straf was, omdat de rechter bij het treffen van deze maatregel dan aan "te strenge eisen van bewijs gehouden zou moeten worden" en de strafrechter zou deze dan "binnen te enge grenzen" beperken. In een redactioneel hoofdartikel in het Weekblad van het Recht van 1915 werd deze constructie van de maatregel, die feitelijk als een straf werkte maar door de commissie "van burgerlijke aard" werd genoemd, als "een goocheltoer" gekenschetst. Het commentaar was gelukkig

vernietigend voor verdergaande voorstellen in deze richting: "Niet slechts ironisch doch met volle en besliste overtuiging ontzeggen wij aan de dwangmaatregel van de commissie het daaraan genoemde burgerrechtelijk karakter. Daarmede achten wij ons ontslagen van verdere beschouwingen over de bijzonderheden van het voorgestelde. De ontworpen maatregel is principieel onaannemelijk". Dezelfde commissie kwam ook nog met een subsidiaire strafbepaling als de plaatsing in een werkhuis niet zou kunnen helpen. De voogdijraad moest maar bezien welke maatregel ze zou willen kiezen. Dit voorstel getuigde volgens de redactie van het Weekblad van het Recht niet "van groot vertrouwen in het beleid van het Openbaar Ministerie". De door de voogdijraden voorgestelde uitbreiding en verscherping van artikel 255 Wetboek van Strafrecht (oud) werd door de commissie verworpen. Wel stelde de commissie de aanstelling van vaste ambtenaren voor die belast zouden worden met de inning van de alimentatie bij de voogdijraden. De gedachte aan een internationale regeling voor de inning van alimentatie, waarop secretarissen van de voogdijraden in 1909 hadden aangedrongen, werd door de commissie ondersteund. Een heel bijzondere plaats nam de voogdijraad Maas-tricht daarbij in. De Duitsers, Polen, Belgen en Tsjechen kwamen in Nederland in de mijnen werken soms met de bedoeling zich aan de alimentatieplicht in hun land te onttrekken, terwijl de Limburgers juist soms om deze reden in de naburige landen werk zochten.

3.4.3.4. De verhouding voogdijraad-particuliere zorg

De samenwerking tussen voogdijraden en particuliere verenigingen werd er na 1909 niet beter op. Het schortte met name aan samenwerking tussen de voogdijraden en de verenigingen die de voogdij hadden aanvaard. Van de plaatsing van een kind door de vereniging werd wel mededeling aan de voogdijraad gedaan (conform artikel 421a (oud) BW), maar van een latere plaatsing elders werden de voogdijraden niet op de hoogte gebracht. Aangezien de voogdijraden hun toezichthoudende taak in die dagen nog erg serieus opnamen, kon het gebeuren dat de leden naar de verkeerde plaatsen reisden om de pupillen te bezoeken. Ook schortte het aan de eerder genoemde samenwerking tussen voogdijraden en armenzorg. In een preadvies voor de Nederlandsche Vereniging voor Armenzorg en Weldadigheid (64) waarschuwde Van Vuuren voor een te formalistische opvatting van ieders taak op het terrein van het maatschappelijk werk. Hij achtte een stelselmatige samenwerking tussen voogdijraden, voogdij-instellingen en de verenigingen voor armenzorg uiterst gewenst "voor de reclas-

sering der ontzette en ontheven ouders en de contacten van deze ouders en hun kinderen" (65). Over dit gebrek aan samenwerking werd in de jaren na 1910 uitvoerig gediscussieerd. Volgens Kerstens was het onjuist en zelfs ongepast van voogdijverenigingen om zelfstandig te beoordelen of de ontheffing wel had mogen geschieden (66). Het ging hierbij om de vraag of de particuliere instelling wel mocht beoordelen of de maatregel achteraf gezien wel nodig was. De verenigingen moesten in de praktijk met de maatregel werken. Het was mijns inziens volkomen logisch dat men bij de werkwijze van de voogdijraad wel eens vraagtekens zette. Die werkwijze van de raden vloeide echter voort uit de organisatorische opzet. Deze stond in die tijd nog niet ter discussie. Wel werd tijdens de vergaderingen van secretarissen geklaagd over de steeds toenemende problemen die de raden ondervonden bij het zoeken naar een vereniging die bereid was de voogdij over kinderen van ontzette of ontheven ouders te aanvaarden (67).

Men constateerde dat de voogdijraden in hun werk erg werden belemmerd. Ook in 1916 werd in een hoofdartikel van het Weekblad van het Recht (68) vastgesteld dat die situatie nog gold en dat de voogdijraden niet, of pas na veel moeite, erin slaagden een vereniging te vinden die bereid was de voogdij op zich te nemen. Met name was dit moeilijk bij jongeren van 16 jaar of ouder en bij geestelijk of lichamelijk gehandicapte kinderen. In die tijd vormden ook de meisjes van boven de 16 jaar een apart probleem. Het ging dan speciaal om meisjes "die óf reeds een ontuchtig leven leidden, óf althans wegens gebleken lichtzinnigheid groot gevaar lopen de ontucht in de armen te vallen". Voor al deze "problemen" zocht men een oplossing in een tijdelijke tuchtschoolplaatsing door de rechter. Het was ook mogelijk dat met machtiging van de rechter kon worden toegestaan, dat door de vereniging een plaatsing in een Rijks Opvoedingsgesticht werd gerealiseerd. Men dacht op deze wijze een oplossing gevonden te hebben voor verenigingen die tot dan toe geaarzeld hadden de voogdij te aanvaarden. Hieraan lag de veronderstelling ten grondslag, dat zij er geen moeite mee zouden hebben als "met verpleging in een rijksgesticht" kon worden begonnen.

Om ook in de praktijk verder gestalte te geven aan een betere samenwerking tussen de voogdijraden en de armenzorg werden in 1916 aan de Nederlandsche Vereniging voor Armenzorg en Weldadigheid twee preadviesen uitgebracht door A.C. A. van Vuuren en Mr. J.A. van Pesch. Deze preadviesen en de daarop volgende discussie zijn tijdens de algemene vergadering niet zonder gevolgen gebleken hetgeen mag blijken uit een intensivering van de contacten tussen armenraden en voogdijraden (69).

Uit de intensievere contacten tussen voogdijraden en armen-

zorg in Amsterdam en ook Den Haag komt in 1918 het "Rapport der commissie uit den Armenraad en uit de Voogdijraden tot onderzoek van het vraagstuk der samenwerking tussen de voogdijraden en de instellingen voor armenzorg" voort (70). Volgens Doek was dit rapport de directe aanleiding "tot de ontwikkeling, die rechtstreeks voerde naar de indiening van het wetsontwerp tot invoering van de kinderrechter en de ondertoezichtstelling van minderjarigen" (71). In het rapport kwam de commissie tot het oordeel dat in veel gevallen, overleg tussen voogdijraad en een "vertegenwoordiger van een Instelling voor armenverzorging", niet tot ingrijpen van de voogdijraden behoefte te leiden, als er zekerheid bestond dat er al toezicht in het gezin bestond. De commissie kwam in het rapport verder tot de aanbeveling dat er in Den Haag naar gestreefd diende te worden dat er van het werk van "gezinsvoogden" (72) (probation officers) gebruik moest worden gemaakt. Aangezien deze in Nederland nog niet bestonden zag men hiervoor twee mogelijkheden:

1. meer gebruik te maken van het werk van de ambtenaren voor de kindervetten;
2. armenverzorger de aanstelling van agent van de voogdijraad te verlenen.

De commissie uit de armenraad drong ook aan op een initiatief om tot een wijziging van de Leerplichtwet en de kindervetten te komen. Dit initiatief werd in 1918 door de Haagse voogdijraden genomen door zich per brief (73) tot de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming te richten. Het leidde uiteindelijk tot het Wetsontwerp tot invoering van de kinderrechter en van de ondertoezichtstelling van minderjarigen (74).

3.4.3.5. *Kritiek op de voogdijraden*

In het Voorlopig Verslag bij de Novelle-wet van 1909 werd enige kritiek geuit op het gebrek aan activiteit bij de verschillende voogdijraden. Andere leden tekenden hier protest tegen aan. De minister verwierp in zijn antwoord met klem de kritiek, dat de voogdijraden te weinig actief waren. Hij was vol lof en meende ook dat de bemoeienissen van de voogdijraden zich nog wel zouden uitbreiden.

Kritiek van heel andere en veel fundamenteelere aard werd in 1914 door J. van Kuijk naar voren gebracht (75). Hij richtte zijn kritiek met name op de toepassing van de bepalingen van de ontzetting en de ontheffing door de voogdijraden. Volgens hem was men bij de toepassing van de wetsvoorschriften " bezig de weg te betreden, die onvermijdelijk moet leiden tot vervreemding der kindervetten van het volk". De voogdijraden zagen in zijn ogen overal verwaarlozing en brach-

ten zaken voor de rechter waarin geen sprake was van enig bewijs. "Geen wonder trouwens, want die voogdijraden bestaan uit voor de jeugd voelende dames en heeren, meestal liefhebberend in philanthropie". Van Kuijk uitte zelfs de beschuldiging dat de voogdijraden misbruik maakten van de rechtsonwetendheid van de ouders. De rechterlijke macht was volgens hem niet opgewassen "tegen den verkeerde invloed van de voogdijraden". De rechtbanken maakten zich, aldus Van Kuijk, maar van de motivering af en wezen zo rekestten toe die anders waarschijnlijk waren afgewezen.

Tegen deze kritiek van Van Kuijk werd in het Weekblad van het Recht (76) stelling gekozen. Hierin schreef men dat er geen sprake was van "philantropisch geliefhebber door aristocratische dames en heeren". "Elke zaak wordt door twee leden voorbereid en onderzocht en in den Raad ernstig besproken. De ouders worden niet overrompeld doch met zorg gehoord en in de gelegenheid gesteld hunne belangen voor te dragen; de grenzen der zogenaamde verwaarloozing worden eer te eng dan te ruim getrokken". Bovendien sprak ook Van Kuijk evenals bij de wijziging van de kindervetten was gebeurd van "de voogdijraden". In het Weekblad werd daarvan gezegd, dat "wat misschien van een enkelen voogdijraad kan worden gezegd, als een beschuldiging tegen alle wordt uitgesproken". Omdat Van Kuijk niet met bewijzen kwam, werd zijn artikel veroordeeld.

3.4.4. SAMENVATTING

De periode 1905 tot 1922 kenmerkt zich voor de voogdijraden als een tijd van een groeiende behoefte aan samenwerking. Vooral samenwerking met particuliere armenzorg stond centraal. In de praktijk had men steeds vaker problemen over de uitvoering van ieders taken.

Mijns inziens was het begrijpelijk dat de particuliere instellingen zich wel eens afvroegen met wat voor zaken ze nu weer van de raad werden geconfronteerd of anderzijds in welke gevallen de voogdijraden meenden te moeten ingrijpen terwijl de particuliere zorg nog mogelijkheden zag voor hulpverlening op vrijwillige basis.

Mijns inziens vloeiden de problemen die zich in de praktijk voordeden voort uit de organisatorische opzet van de raden. De raad moest na een onderzoek door de leden, beoordelen of er een maatregel moest komen. De particuliere instelling moest zorg dragen voor de uitvoering (voogdijvereniging) of werd geconfronteerd met een (te) vroegtijdig ingrijpen van de kant van de voogdijraad (armenzorg). De oplossing werd

gezocht in het houden van toezicht in het gezin (ambtenaren voor de kindernetten) of armenverzorers de aanstelling van agent van voogdijraad geven. Daarmee werd het mogelijk zowel hulp te blijven bieden als te beoordelen of een verder ingrijpen nodig was. Een gedachte die bij een mogelijke reorganisatie van de raden voor de kindernetbescherming opnieuw aan de orde moet komen.

Tenslotte kenmerkt deze periode zich door een heftige discussie bij de raden en in de Tweede Kamer over opzettelijke verwaarlozing door de ouders die zich op die manier uit het gezag zouden willen laten ontzetten. Daarnaast vroegen de voogdijraden om harde sancties tegen ouders die weigerden voor hun kinderen te betalen. Dwangarbeid werd voorgesteld.

3.5. ENKELE OPMERKINGEN OVER DE TOTSTANDKOMING VAN DE WET TOT INVOERING VAN DE KINDERRECHTER EN DE ONDERTOEZICHTSTELLING

3.5.1. ALGEMEEN

In de volgende onderdelen van dit hoofdstuk zullen enkele zaken aan de orde komen die nauw met de invoering van de kindernetrechter en de ondertoezichtstelling te maken hebben. Daarbij is er niet naar gestreefd de totstandkoming van de ondertoezichtstelling en de gevolgen van de invoering van deze wet zo uitvoerig mogelijk weer te geven. Het navolgende geeft wel een overzicht van de voor de voogdijraad relevante wetsebepalingen en een nadere detaillering van de gevolgen van enkele bepalingen uit het wetsontwerp voor de werkzaamheden van de voogdijraden. Tenslotte zal worden gespeurd naar onderwerpen die voor de huidige gang van zaken bij de raden voor de kindernetbescherming nog van belang zijn.

3.5.2. PATRONAGE

Door de invoering van de maatregelen van ontzetting en ontheffing in 1905 werd het mogelijk kinderen tegen de wil van de ouder(s) naar een andere omgeving over te brengen en hen daar ook te houden. Ten tijde van de voorbereiding van de kindernetwetten ontwikkelde zich ook een andere methode van kindernetbescherming: het patronaat. Dit patronaat werd hoofdzakelijk door de vrijwilligers van de verenigingen "Pro Juventute" toegepast en beoogde ouders steun te bieden bij

de opvoedingsmoeilijkheden met hun kinderen zonder dat het noodzakelijk hoefde te zijn de band tussen ouders en kind te verbreken. Het was juist de bedoeling de gezinsband in stand te laten en de hulpverlening aan het kind in het gezin tot stand te brengen. Het strafbare feit dat door de minderjarige was gepleegd vormde de aanleiding voor deze vorm van hulpverlening.

Op 16 maart 1896 werd in Amsterdam de eerste vereniging "Pro Juventute" opgericht op initiatief van Prof. mr. G.A. van Hamel (77). Het doel van de vereniging werd als volgt omschreven:

1. "Bestrijding van de criminaliteit van jeugdige personen in het arrondissement Amsterdam en bestudering van alle daarmee samenhangende toestanden en vraagstukken.
2. Duurzame verzorging in en buiten de gestichten van minderjarigen wier handelingen hebben geleid of gevaar lopen te leiden tot strafrechtelijk onderzoek of vervolging".

De vereniging was verdeeld in drie afdelingen. De eerste afdeling, bestaande uit alle leden, bevorderde het doel van de vereniging door het houden van bijeenkomsten en het steunen van onderzoeken betreffende de jeugdcriminaliteit. De tweede afdeling bestond uit advocaten en stond onder leiding van Prof. mr. Simons. Deze afdeling verleende rechtsbijstand en verrichte summiere onderzoeken naar de omstandigheden waarin jeugdigen zich bevonden. Dit onderzoek werd verricht met behulp van een vragenlijst (78). De derde afdeling bestond uit "werkende leden", ook wel patroons en patronessen genoemd. De leden van deze afdeling (particuliere personen) hadden tot taak na een diepgaand onderzoek toezicht uit te oefenen op kinderen die strafbare feiten hadden gepleegd. Dit toezicht geschiedde op basis van vrijwilligheid. Volgens Doek (79) bleek spoedig dat die vrijwilligheid weinig bevredigend was, omdat het "misdadige kind" zich zonder enig direct risico aan het toezicht kon onttrekken. Er ontwikkelde zich dan ook een praktijk waarbij door de derde afdeling van "Pro Juventute" een onderzoek werd ingesteld en een rapport werd uitgebracht over die minderjarigen waarover de officier van justitie nadere inlichtingen wenste. Het advies van het rapport luidde vaak dat niet gewenst was om tot vervolging over te gaan. In die gevallen was "Pro Juventute" bereid toezicht uit te oefenen op de minderjarigen. De officier besloot dan in veel gevallen "voorwaardelijk niet te vervolgen". Dit toezicht door "Pro Juventute" op "officierskinderen" werkte wel bevredigend omdat de kracht ervan lag in de dreiging dat alsnog tot strafvervolging werd besloten (80).

3.5.3. DE AMBTENAREN VOOR DE KINDERWETTEN

In 1907 stelde Mr. J.A. van Hamel (81) voor in Amsterdam een georganiseerd patronagestelsel in te voeren. Hij zag dat als een aanvulling van de bestaande mogelijkheden. Met name wilde hij de zware taak van de leden van de derde afdeling van "Pro Juventute" wat verlichten door een beroepskracht in het leven te roepen. De beroepspatroon kreeg de naam "ambtenaar voor de kinderretten". De eerste ambtenaar werd in september 1908 in Amsterdam aangesteld en betaald uit de begroting van het Ministerie van Justitie met een toeslag uit de kassen van de voogdijrader en "Pro Juventute" (82). De ambtenaar voor de kinderretten kreeg volgens artikel 2 van het Reglement en Instructie voor de ambtenaar der kinderretten tot taak:

1. toezicht houden op "officierskinderen";
2. toezicht houden op kinderen die zonder toepassing van straf waren teruggegeven aan de ouders of een voorwaardelijke tuchtschoolstraf hadden gekregen of een berisping;
3. toezicht houden op kinderen waarvan de ouders konden worden ontzet of ontheven;
4. toezicht houden op kinderen waarvan de ouders zich tot de officier van justitie of de voogdijraad hadden gewend;
5. toezicht houden op kinderen die al onder toezicht stonden van de derde afdeling van "Pro Juventute", maar waarvan deze afdeling het toezicht aan de ambtenaar voor de kinderretten wilde overdragen.

Uit deze taakomschrijving blijkt, dat de taak van de ambtenaar niet ver af stond van de taak van de voogdijraad. Dat bleek ook uit het feit dat de ambtenaar voor de kinderretten volgens Doek (83) onder supervisie stond van een commissie, die bestond uit de officier van justitie, de voorzitters van de voogdijrader en van "Pro Juventute".

3.5.4. HET WETSONTWERP TOT INVOERING VAN DE KINDERRECHTER EN DE ONDERTOEZICHTSTELLING VAN MINDERJARIGEN EN DE POSITIE VAN DE VOOGDIJRAAD

Hiervoor kwam bij de bespreking van het patronaat aan de orde, dat tijdens de voorbereiding van de kinderretten van 1901 ook een andere methode van kinderbewerking werd ontwikkeld. Het patronaat was echter voornamelijk bedoeld voor minderjarigen die strafbare feiten hadden gepleegd. Daarnaast was ook gebleken dat de civielrechtelijke maatregelen van ontheffing en ontzetting in veel gevallen een te zware inbreuk vormden op de verhouding tussen ouders en kin-

deren. Volgens de memorie van toelichting bij het Wetsontwerp invoering kinderrechter en ondertoezichtstelling was het systeem van de bestaande kindrewetten een stelsel van uitersten (84). De rechter kon alleen kiezen tussen het afzien van een maatregel of het diep ingrijpen in het ouderlijk gezag door een ontheffing of een ontzetting uit te spreken. Een tussenweg was er niet. Wettelijk gezien kenden wij geen mogelijkheid met behoud van het gezag ouders hulp en steun te bieden. Naar het voorbeeld van andere landen wilde men ook in ons land een systeem invoeren waarbij "daartoe geschikte personen" met toezicht van het openbaar gezag (de kinderrechter) zouden kunnen worden belast. Steun van het openbaar gezag bij het toezicht was nodig, omdat de minderjarige zich er anders aan kon onttrekken, de mogelijkheid bestond dat ouders gingen tegenwerken. Dit nadeel kwam hiervoor ter sprake bij het vrijwillige toezicht (vrij patronaat) dat door "Pro Juventute" werd gehanteerd.

Bij de keuze van de naam van de toezichthouder volgde de wetgever niet de terminologie van "patroon" en "onderpatronaatstelling". In het wetsontwerp werd gekozen voor de termen "gezinsvoogd" en "ondertoezichtstelling".

Volgens art. 373 (oud) BW ORO zou een kind dat met zedelijke of lichamelijke ondergang werd bedreigd door de kinderrechtter voor "een bepaalden tijd" onder toezicht gesteld kunnen worden (85).

De ondertoezichtstelling zou kunnen geschieden op verzoek van degenen die het gezag uitoefenden, bloed- en aanverwanten tot en met de vierde graad en de voogdijraad, of op vordering van het Openbaar Ministerie. Aanvankelijk was in het wetsontwerp alleen de mogelijkheid voor een civielrechtelijke ondertoezichtstelling geschapen. Het wetsontwerp kende een nieuw artikel 227r (oud) Sv. waarin de mogelijkheid tot een voorwaardelijk sepot zou worden gebonden aan de machtiging van de kinderrechtter (86). Dit artikel sloot aan bij de praktijk die in enkele grote steden werd gevolgd waarbij het paritet minderjarigen niet vervolgde wanneer zij zich naar de aanwijzigingen van een daartoe geschikt persoon (ambtenaren voor de kindrewetten) gedroegen.

Deze gang van zaken werd in het wetsontwerp gesanctioneerd. De machtiging van de kinderrechtter werd gezien als een mogelijkheid toch een ondertoezichtstelling te verkrijgen, "zonder de formaliteiten welke aan de burgerrechtelijke ondertoezichtstelling moeten voorafgaan". Ingevolge art. 227s (oud) Sv. werd de kinderrechtter rechter-commissaris in kinderstafzaken (87). Hij kreeg de mogelijkheid "de medewerking van personen en lichamen op het gebied van de kindbescherming te kunnen inroepen en aan deze de noodige opdrachten te geven". Een van de opdrachten zou kunnen zijn

toezicht op het kind te houden. Een formele ondertoezichtstelling was in dergelijke gevallen dan niet nodig.

Op dit voorstel kwam kritiek in het Voorlopig Verslag (88). Een groot aantal kamerleden wilde de scheiding tussen het burgerrechtelijk en het strafrechtelijk deel van de kinderpwetgeving opgeheven zien. De civielrechtelijke ondertoezichtstelling zou tot 21 jaar kunnen duren terwijl minderjarigen van 18 jaar en ouder alleen door de meervoudige kamer tot een straf konden worden veroordeeld, waaraan ieder opvoedkundig element ontbrak. Via een voorwaardelijke veroordeling en reclasseringshulp zou wel hetzelfde bereikt kunnen worden, maar het nadeel van de voorwaardelijke veroordeling was dat deze zich niet over het gezin van de veroordeelde uitstrekte. Een tweede argument om de scheiding tussen het civielrechtelijk en strafrechtelijk deel van de kinderpwetgeving te laten verdwijnen was, dat naast de veroordeling tot tuchtschoolstraf geen ondertoezichtstelling mogelijk was.

De minister kwam aan deze bezwaren tegemoet door invoeging van een artikel 39 decies (oud) van het Wetboek van Strafrecht (Sr.) in het ontwerp (89). De omslachtige weg dat ondertoezichtstelling (OTS) alleen zou kunnen via het overleg tussen rechter, voogdijraad en openbaar ministerie werd hiermee voorkomen (90). Volgens artikel 39 decies (oud) Sr. kon de rechtbank de minderjarige zelf onder toezicht stellen. Hij behoefde dus geen verzoek van de voogdijraad of vordering van de officier van justitie uit te lokken waarna pas een civielrechtelijke OTS mogelijk was. Art. 39 decies lid 1 (oud) Sr. luidde: "Bij strafrechtelijke vervolging van een minderjarige persoon ... kan de rechter, indien het gehouden onderzoek daartoe aanleiding geeft, den schuldige bij zijne uitspraak voor een bepaalde tijd onder toezicht stellen op den in art. 373 van het Burgerlijk Wetboek omschreven grond".

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp stond uitdrukkelijk dat de ondertoezichtstelling ook tegen de wil van de ouders kon geschieden. Daarmee hing de vraag samen, of men de gezinsvoogd ook een wapen in handen moest geven als dreigement voor die gevallen waarin de ouders niet wilden meewerken. Volgens de memorie van toelichting (91) was een wettelijke regeling van een gedwongen ontheffing in bovengenoemde gevallen niet nodig, omdat een niet-meewerken van de ouder met de toezichthouder onder de ontzettingsgrond kon worden gebracht: grove verwaarlozing van de verplichting tot opvoeding. Hiertegen hadden verschillende kamerleden bezwaren (92). Zij meenden dat in gevallen van ontzetting of ontheffing een collegiale rechtspraak moest worden gehandhaafd, omdat de kinderrechter anders partij in eigen zaak zou worden, en daarmee kwam de onpartijdigheid in het

gedrang. In de memorie van antwoord handhaafde de minister zijn idee dat de kinderrechter de ontheffing moest kunnen uitspreken (93). Minister van Justitie, Heemskerk, ging uiteindelijk met een compromis akkoord, waarbij de kinderrechter deel uitmaakte van de meervoudige kamer (374b (oud) BW).

Artikel 436a (oud) BW van het ontwerp schiep de mogelijkheid dat kinderen die al onder voogdij stonden ook nog onder toezicht konden worden gesteld.

Voor de werkzaamheden van de voogdijraden was nog van belang dat art. 373a (oud) BW bepaalde dat afschriften van de verzoeken of vorderingen die niet van de voogdijraad waren uitgegaan door de griffier aan de raad moesten worden gestuurd. De voogdijraad zou het onderzoek moeten verrichten en daarmee werd de taak van de voogdijraad niet onaanzienlijk verzwaaard. Een nadere uitwerking van deze bepaling is te vinden in art. 1 van het Uitvoeringsbesluit ondertoezichtstelling (94). Bij de bespreking van de periode 1922-1947 kom ik op deze taakverzwaring voor de raden nog nader terug.

Tenslotte waren de artikelen 373f-g (oud) BW voor het werk van de voogdijraden van enig praktisch belang. De voogdijraad kreeg mede het recht in hoger beroep te gaan wanneer de kinderrechter het verzoek tot ondertoezichtstelling had afgewezen (art. 373f (oud) BW). Art. 373g schiep de mogelijkheid van een voorlopige ondertoezichtstelling en art. 373k het hoger beroep, dat mede door de voogdijraad kon worden ingesteld.

De ondertoezichtstelling moest ook in het voogdijregister worden opgenomen. Daartoe werd art. 385c lid 1 aangevuld. Dat met de bescherming van de persoonsgegevens in die tijd nog geen rekening werd gehouden blijkt uit de toelichting bij dit artikel. Derden die zich over het gedrag van het onder toezicht gestelde kind wilden beklagen bij de gezinsvoogd of de kinderrechter moesten gegevens uit het voogdijregister halen. De strekking hiervan is thans nog terug te vinden in art. 10 van het Besluit voogdijregisters (95). Voor de voogdijraad was de invoering van het voogdijregister van belang wanneer deze zich ervan wilde vergewissen of een kind al onder toezicht stond wanneer een maatregel werd overwogen.

3.5.5. SAMENVATTING

In de laatste drie onderdelen van dit hoofdstuk kwamen een aantal zaken ter sprake die nauw met elkaar samenhangen. Eerst werd gesproken over het ontstaan van een stelsel van patronage in Nederland. Hulpverlening op vrijwillige basis aan jongeren die met justitie in aanraking waren gekomen.

Een nadeel daarbij was dat men zich aan het toezicht kon onttrekken. Met het Wetsontwerp tot invoering van de kinder-rechter en de ondertoezichtstelling beoogde men naar buiten-lands voorbeeld de hulpverleners steun te bieden van het openbaar gezag (kinderrechter).

Aanvankelijk bood het wetsontwerp alleen mogelijkheden voor een civielrechtelijke ondertoezichtstelling. Met de invoering van artikel 39 decies Wetboek van Strafrecht werd ook de strafrechtelijke ondertoezichtstelling mogelijk. Het was eerst de bedoeling geweest de praktijk van het voorwaardelijk sepot van "Pro Juventute" te sanctioneren. Hiertegen rees in de Kamer verzet omdat de minister de beslissing tot een voorwaardelijk sepot had gekoppeld aan de machtiging van de kinderrechter. Dit zou tegen het opportunitetsbeginsel indruisen.

Inmiddels is de discussie over de grens tussen vrij patronaat en ondertoezichtstelling verschoven naar een strijd tussen hulpverlening in het justitiële kader en hulpverlening op vrijwillige basis (96). De elementen voor die discussie zijn hier terug te vinden.

In het voorafgaande kwamen eveneens de ambtenaren voor de kindernetten ter sprake. Zij werden belast met belangrijke toezichthoudende taken. Toezicht in de zin van hulpverlening.

Na de invoering van de Wet op de ondertoezichtstelling en de kinderrechter werden de ambtenaren voor de kindernetten in veel gevallen tot gezinsvoogd benoemd. De ontwikkeling van het instituut ambtenaar voor de kindernetten is in dit verband van groot belang aangezien het merendeel van deze ambtenaren bij de reorganisatie van de voogdijraden in 1956 naar deze raden zouden overgaan. Inmiddels hadden zij ook al een voorlichtende taak erbij gekregen.

3.6. DE VOOGDIJRADEN IN DE PERIODE 1922-1947

3.6.1. ALGEMEEN

De periode 1922-1947 valt in drie tijdvakken uiteen die elk hun stempel op het werk van de voogdijraden hebben gedrukt. De invoering van de ondertoezichtstelling in 1922 had belangrijke consequenties voor de invulling van de taken van de voogdijraden. Uit de verschillende bronnen van die tijd blijkt dat men aanvankelijk maar moeilijk de grens tussen de maatregelen ontzetting en ontheffing enerzijds en de ondertoezichtstelling anderzijds kon trekken. Ook de grens tussen een ondertoezichtstelling en een vrij patronaat bleek erg vaag te

zijn. Het verzoeken van de verschillende maatregelen aan de rechter was bovendien nog afhankelijk van de subsidie die voogdijverenigingen ontvingen. Bij gebrek aan subsidie waren deze immers niet snel bereid een voogdijopdracht na ontzetting of ontheffing te aanvaarden.

Ook de jaren dertig drukten sterk hun stempel op de werkzaamheden van de raad. De noodzaak tot bezuiniging op de overheidsuitgaven was groot en dit zou voor de raden direct en ook indirect consequenties hebben. Met name was men bang voor een personeelstekort waardoor de vele taken nog moeilijker konden worden uitgevoerd. Bezuinigingen werden dan ook meer gezocht en gevonden in de sfeer van de organisatorische opzet. Het aantal raden werd in de loop van de jaren dertig sterk beperkt. Een beperking die strijdig was met de uitgangspunten van de wetgever van 1901. Noodgedwongen moest men in deze periode ook steeds meer zijn toevlucht nemen tot het laten verrichten van onderzoeken door derden. Aan de ambtenaren voor de kinderrechten wordt een afzonderlijke paragraaf gewijd omdat deze bij de reorganisatie van de voogdijraden een hoofdrol zouden gaan spelen.

Tenslotte het derde tijdvak van deze periode: de oorlogsjaren 1940-1945. Door de buitengewone omstandigheden van die tijd was het hanteren van een noodmaatregel noodzakelijk: de voorlopige toevertrouwing. Op het gebied van de organisatorische opzet van de raden leek de tijd rijp voor een grondige bezinning op de uitgangspunten. Eén punt overheerste de discussie echter. Dat was de vraag wie de leiding van de gezinsvoogdij zou moeten krijgen. Daardoor werden andere mogelijkheden voor een reorganisatie wat uit het oog verloren. Waar mogelijk zullen hier en ook in het volgende hoofdstuk de bronnen worden aangeduid die de reorganisatie een andere wending hadden kunnen geven. Op de reorganisatie van de voogdijraden zelf zal ik in het volgende hoofdstuk nader ingaan.

3.6.2. GEVOLGEN VAN DE INVOERING VAN DE ONDERTOEZICHTSTELLING VOOR HET WERK VAN DE RADEN

Op 1 november 1922 trad de Wet tot invoering van de ondertoezichtstelling en de kinderrechter in werking (97). Aanvankelijk werd van de nieuwe mogelijkheid kinderen onder toezicht te stellen nog niet erg veel gebruik gemaakt. De voogdijraad Amsterdam II constateerde in het jaarverslag dat men geen enkel afschrift had ontvangen van de K.B.'s, a.m.v.b.'s en circulaire's die met het oog op de inwerkingtreding van de nieuwe wet waren uitgevaardigd (98). Men vroeg zich bovendien af, of het aantal ontzettingen en ontheffingen in de gro-

te steden wel zou dalen door de ondertoezichtstelling.

De eerste jaren na de invoering van de ondertoezichtstelling daalde het aantal ontheffings- en ontzettingsrekestten vrij sterk. Men zag er op toe dat ontzetting en ontheffing alleen "in zeer dringende gevallen" werden toegepast (99). In de praktijk ontstond er wel eens verschil van mening tussen de rechtbank en de voogdijraad of er in een bepaald geval een ondertoezichtstelling dan wel een ontzetting had moeten worden gevraagd. In het jaarverslag van de voogdijraad Alkmaar over 1933 wordt hiervan melding gemaakt. De rechtbank had in twee gevallen de door de voogdijraad gevraagde ontzetting afgewezen, omdat eerst langs de weg van ondertoezichtstelling had moeten worden geprobeerd of er verbetering in het gezin te brengen was. In die gevallen had de officier van justitie alsnog de ondertoezichtstelling gevorderd en de kinderrechtter deze ook uitgesproken. Volgens de voogdijraad Alkmaar strookte de ondertoezichtstelling hier niet met de geest van art. 373 (oud) BW; het gevaar voor het kind school meer in de persoonlijke eigenschappen en het karakter van de ouders dan van het kind. Volgens de raad moest voor dergelijke gevallen een ontzetting worden uitgesproken en geen ondertoezichtstelling. De voogdijraad Alkmaar verbond hieraan de algemene conclusie dat het gevaar bestond dat de ondertoezichtstelling die voor een bepaald kind was bedoeld op hele gezinnen zou worden toegepast. Als de voogdijraad ten aanzien van die gezinnen na een nauwkeurig onderzoek tot de conclusie van een ontzetting was gekomen, kon de ondertoezichtstelling die in dit geval uiteindelijk was uitgesproken en de raad niet wilde, de behoorlijke taakuitoefening van de voogdijraad juist belemmeren in plaats van bevorderen (100).

Omgekeerd werden ook ondertoezichtstellingen door de voogdijraden gevraagd wanneer er eigenlijk grond was voor een ontzetting of ontheffing. Dit geschiedde in een aantal gevallen noodgedwongen omdat voogdijverenigingen niet aan de uitvoering van de maatregelen wilden meewerken. Dit werd veroorzaakt door een vermindering van de subsidie die de voogdijverenigingen ontvingen. Over deze kwestie stuurde de voogdijraad Heerenveen, die toen nog bestond, een brief aan de Minister van Justitie waarin werd aangedrongen op een buiten werking stellen van de maatregelen waarbij de subsidie werd verminderd (101). Ook de voogdijraad Amsterdam II ondervond in 1923 grote moeilijkheden bij het vinden van een voogdijvereniging. Deze raad werkte niet mee aan de algemene praktijk waarbij men zijn toevlucht nam tot een ondertoezichtstelling met observatieplaatsing (art. 373m (oud) BW) (102).

Aan de andere kant bleef het patronaat van "Pro Juventu-

te" naast de ondertoezichtstelling bestaan. Wel kwam het enigszins in de verdrukking, maar het wist toch een eigen plaats en functie te behouden. Volgens het Openbaar Ministerie te 's-Gravenhage was er voor het patronaat na de invoering van de ondertoezichtstelling geen plaats meer. Een aantal schrijvers verzetten zich tegen deze opvatting (103).

Uit het bovenstaande blijkt dat de praktijk het verzoeken van maatregelen door de voogdijraden (en thans nog door de raden voor de kinderbescherming) naar zijn hand zet. Er ontstaat een toename van het aantal ondertoezichtstellingen wanneer ontzetting en ontheffing wegens gebrek aan subsidie voor de verenigingen moeilijk te verwezenlijken zijn. Aan de andere kant is er de grens tussen patronaat en ondertoezichtstelling.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de grenzen tussen de maatregelen zeer flexibel zijn. Wanneer men de mogelijkheden van niet-justitiële hulpverlening verruimt kunnen de justitiële maatregelen worden teruggedrongen. Dat heeft ook gevolgen voor de taakuitoefening door de raden.

Dat dit door de voogdijraden wel werd onderkend mag blijken uit de volgende passage in het jaarverslag van de voogdijraad Amsterdam II over 1924.

"Er worden veel meer gevallen dan vroeger bij den Voogdijraad aangebracht waarvan van te voren wel vaststaat, dat van ontzetting of ontheffing geen sprake zal behoeven te zijn, terwijl men thans een beroep gedaan wil zien op den kinderrechter, die wellicht door het benoemen van een verstandigen gezinsvoogd verbetering zal weten te brengen in wat men in het gezin of in een bepaalde minderjarige als verkeerd ziet".

"Wanneer men ziet, welke betrekkelijk weinig betekende klachten den aanbrengrers van zulken aanleiding geven om op ondertoezichtstelling aan te dringen, dan vraagt de Raad zich af, of hier geen gevaar voor overdrijving schuilt, en of niet de officieële ondertoezichtstelling, gelast in gevallen waarin men wellicht even ver zou gekomen zijn met vrijwillig toezicht door leden van den Voogdijraad of vrij patronaat door een instelling van Kinderbescherming, op den duur tengevolge zal hebben een verslapping, een inboeten van de preventieve werking van den maatregel".

"De taak van den Voogdijraad gaat verder dan het haast automatisch doorgeven van de ingekomen klachten aan den kinderrechter".

3.6.3. DE AMBTENAREN VOOR DE KINDERWETTEN

Volgens artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit ondertoezichtstel-

ling moest de voogdijraad een onderzoek instellen. Dit onderzoek was nodig om de kinderrechtcr, "de door dezen gewenschte voorlichting" te kunnen geven (104). De taak van de leden van de voogdijraad werd hiermee weer aanzienlijk verzwaaard. Het was noodzakelijk dat de voogdijraad voor zijn onderzoek steeds meer hulp van derden zocht. Het jaarverslag van de voogdijraad Arnhem maakt melding van het feit dat men bij de uitvoering van de taak belangrijke hulp kreeg door de oprichting van een afdeling kindcrpolitie in de gemeente Arnhem. Men was destijds in Arnhem van mening dat de rapporten daardoor aan waarde zouden winnen. De voogdijraad Rotterdam I schreef in zijn jaarverslag over 1926, dat het werk voor de elf leden van de raad teveel zou kunnen worden en dat er óf uitbreiding van het aantal leden zou moeten komen óf een bezoldigde kracht éérst een onderzoek zou moeten instellen voordat een lid van de raad een nader onderzoek zou kunnen doen. "Stel", zo gaat het verslag van deze raad verder, "dat een ambtenaar van de raad het onderzoek zou moeten doen, dan kan daarvan geen sprake zijn, omdat de voogdijraad al wat betreft het lagere personeel slecht geoutilleerd is". De ambtenaar voor de kindcrwetten moest hier de oplossing brengen. In 1926 kwam men na overleg tussen de kinderrechtcr, de voogdijraden I en II, de officier van justitie en het bestuur van "Pro Juventute" tot de conclusie dat ook Rotterdam rijp was voor een andere werkwijze met de ambtenaar voor de kindcrwetten (105). In 1921 had "Pro Juventute" de raad al medegedeeld dat zij een groot tekort had op het instituut Ambtenaren Kinderwetten door onvoldoende subsidie (106). Men achtte het toen al nodig dat ook het parket en de voogdijraden van de diensten van de ambtenaren gebruik zouden maken. Deze konden dan naar evenredigheid in het tekort bijdragen (107). Op 1 februari 1928 ging de eerste ambtenaar voor de kindcrwetten voor het parket én de voogdijraad werken en al spoedig was een tweede nodig.

Amsterdam vond ook een oplossing voor assistentie bij het verrichten van onderzoeken, door middel van de ambtenaren voor de kindcrwetten, kindcrpolitie en de armenraad. Vaak was er toch nog een aanvullend onderzoek van de voogdijraad nodig alvorens het definitieve advies kon worden opgesteld.

De voogdijraad had niet langer het monopolie van het verrichten van onderzoeken voor de rechtbank. De onderzoeken werden door derden verricht en over het algemeen bleek dat deze voorlichting heel goed voldeed. Deze constatering is zeer belangrijk in verband met een mogelijke reorganisatie van de raden voor de kindcrbescherming.

In 1929 was het in verschillende arrondissementen (bijv.

Dordrecht) nog steeds moeilijk geschikte gezinsvoogden te vinden. Daarom moesten de leden vaak noodgedwongen toezicht uitoefenen. De persoonlijke bemoeienissen van de leden beperkte zich steeds meer tot alleen aanvullende onderzoeken en het houden van besprekingen met ouders en instellingen of diensten. Deze ontwikkeling leidde er in 1930 toe dat de voogdijraad Rotterdam I zich in het jaarverslag afvroeg of het niet beter was de ambtenaren voor de kinderpwetten aan de voogdijraden te verbinden, "ondanks dat de werkwijze wel voldeed"!

3.6.4. WIJZIGINGEN VAN HET ORGANISATIEBESLUIT VOOGDIJRADEN IN DE PERIODE 1922-1947

In zijn decembervergadering van 1927 besteedde de voogdijraad Rotterdam opnieuw aandacht aan het personeelsprobleem. Ditmaal lag het accent daarbij niet op het gebruik maken van ambtenaren voor de kinderpwetten voor het verrichten van onderzoeken voor de raad maar op uitbreiding van het aantal leden. De minister zou het organisatiebesluit zo moeten wijzigen dat het aantal leden van 11 op 13 werd gebracht. Men drong tevens aan op een uitbreiding van het secretariaat.

In 1928 kwam de gevraagde wijziging van het organisatiebesluit tot stand. Het aantal leden werd op tenminste 5 en ten hoogste 15 vastgesteld (108). In datzelfde jaar vroeg de secretaris van de raad Amsterdam I ook opnieuw de aandacht voor de problemen bij het secretariaat (109). Volgens hem werd de baan van secretaris door het departement als een bijbaan opgevat (110).

Het jaar 1932 bracht opnieuw een wijziging in het organisatiebesluit. Ditmaal een wijziging van formele aard. Volgens art. 4 van het besluit zouden de plaatsvervangende secretarissen en de verdere ambtenaren door de Minister van Justitie worden benoemd en ontslagen (111). In de daaraan voorafgaande jaren was de benoeming van de plaatsvervangende secretarissen door de voogdijraad geschied (112). Ook werd wijziging gebracht in de artikelen 4 en 6 van het organisatiebesluit (benoemingsprocedure van de leden) (113).

De crisis van de jaren '30 maakte het noodzakelijk op het terrein van de overheidsuitgaven tot ingrijpende beperkingen te komen. De daartoe ingestelde bezuinigingscommissie Welten was ook in 1932 met voorstellen gekomen die op het terrein van het Rijkstucht- en opvoedingswezen van het Ministerie van Justitie lagen. Een concreet voorstel was de voogdijraden in de grote steden samen te voegen.

In een eerste reactie hierop deelde de voogdijraad Rotterdam mede hiertegen geen bezwaar te hebben, mits er maar

voldoende personeel beschikbaar zou zijn.

De reorganisatie van het aantal voogdijraden kreeg zijn beslag op 3 maart 1933 (114). Voortaan kwam in elk arrondissement met uitzondering van 's-Gravenhage nog maar één voogdijraad voor. Dat betekende dat de twee voogdijraden in Rotterdam, Amsterdam en 's-Gravenhage werden samengevoegd. Voor 's-Gravenhage was hiervan in 1923 al sprake toen de voogdijraad 's-Gravenhage I en II een brief ontving (115) waarin werd medegedeeld dat er "bureelruimte in het Rijkskantorengebouw aan de Koningskade" beschikbaar was, waarin de beide Voogdijraden zouden kunnen worden gehuisvest. De Haagse voogdijraad wilde hieraan toen wel meewerken mits er één secretaris bleef voor de beide voogdijraden of één nieuwe voogdijraad werd ingesteld met 2 kamers. Voor de laatste conditie is in het besluit van 1933 gekozen. De nieuwe artikelen 2a en 2b gaven nadere regelen over de instellingen bevoegdheden van de kamers (116). Elke kamer had tenminste 9 en ten hoogste 15 leden. In het arrondissement 's-Gravenhage was alleen in Leiden nog een voogdijraad buiten de hoofdplaats gevestigd. Deze ingrijpende reorganisatie van het aantal raden was misschien niet in strijd met de letter van de wet van 1901, maar zeker wel met de geest. Het streven was juist geweest op den duur meerdere raden per arrondissement in het leven te roepen. De splitsing van de raad in kamers was in feite nog slechts een zwak overblijfsel van een oorspronkelijk decentralisatie-streven. De volgende stap op weg naar een verder terugbrengen van het aantal raden leek daarmee gemakkelijker te kunnen worden gezet. Dat zou op den duur ook het geval blijken te zijn. Door het terugbrengen van het aantal raden werd de afstand raad-burgers niet alleen letterlijk, maar ook figuurlijk groter.

Een voordeel van het centralisatiestreven was, dat er minder verschil in opvatting tussen de raden voorkwam. In het jaarverslag van 1933 wijst de voogdijraad Amsterdam daarop. "Hierdoor waren de verschillen van opvatting tussen de voogdijraden zo goed als uitgesloten", aldus de Inleiding van het jaarverslag. De voogdijraad 's-Gravenhage meldt in het jaarverslag over 1933 dat de beide ingestelde kamers "geheel zelfstandig naast elkaar werken".

Bij dezelfde wijziging in 1933 verdween ook de voogdijraad Tilburg. Eerder waren bij de opheffing van de rechtbanken aldaar (117) de voogdijraden te Heerenveen en Zierikzee verdwenen.

Het jaar 1933 was voor een aantal voogdijraden een roerig jaar. In november van dat jaar werden o.a. de arrondissementsrechtbanken te Tiel en Winschoten, waar ook voogdijraden waren gevestigd, ontbonden (118). In datzelfde jaar werd echter bij besluit van 30 december 1933 bepaald, dat

ook Groningen, evenals het arrondissement 's-Gravenhage, twee voogdijraden zou kennen. Hierdoor kon de voogdijraad Winschoten nog blijven bestaan.

3.6.5. DE CRISISJAREN, ONDERTOEZICHTSTELLING ALS BELEIDSINSTRUMENT EN CONSEQUENTIES DAARVAN VOOR HET WERK VAN DE VOOGDIJRADEN

Bij de bespreking van de gevolgen van de invoering van de ondertoezichtstelling voor het werk van de raden (3.6.2.), heb ik vastgesteld dat de praktijk het verzoeken van maatregelen door de voogdijraden naar zijn hand zet. In nog sterkere mate zou dat het geval blijken te zijn in de crisisjaren dertig. Kenmerkten de jaren twintig zich vooral door een onstuimige groei van het aantal ondertoezichtstellingen, de jaren dertig daarentegen remden door geldgebrek dit aantal aanvangelijk sterk af. Veel beroering wekte een circulaire van 7-12-1931 van de Minister van Justitie waarin hij voor elke kinder-rechter het bedrag vaststelde waarover deze kon beschikken. Die maatregel was ingegeven door de hoge kosten die het grote aantal uithuisplaatsingen met zich meebracht. Uiteindelijk waren alle kinderrechtshouders met uitzondering van De Jongh vóór beperking van de kosten van de maatregel (119). Deze gang van zaken had ook gevolgen voor de taakuitoefening door de voogdijraden. De voogdijraad Amsterdam I die in 1931 nog bestond, was bij zijn taakopvatting veel minder terughoudend dan de in onderdeel 3.6.2. geciteerde voogdijraad Amsterdam II (120). In het jaarverslag over 1931 werd opgemerkt, dat wanneer aan het verzoek tot beperking gevolg zou worden gegeven, het aantal ondertoezichtstellingen en ontheffingen zou verminderen. De raad meende "dat men pas op het allerlaatst tot bezuinigingen op zijn werkterrein moet overgaan". "Als er toch bezuinigd moet worden betekent dat, dat de uitgaven in de toekomst alleen nog maar groter zullen worden!"

De in het vorige onderdeel genoemde bezuinigingscommissie Welten had ook voorgesteld de artikelen 373m en n (oud) BW buiten werking te stellen (121). Met deze artikelen waren de plaatsing in een observatiehuis en de tuchtschoolplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling mogelijk. De minister volgde dit bezuinigingsvoorstel echter niet omdat van verschillende kanten hierop kritiek was geuit (122). De toepassing van deze vormen van uithuisplaatsing nam in de praktijk wat af en de raden kozen ook noodgedwongen voor een ruimere toepassing van de ontheffing en de ontzetting (123).

Het aantal ondertoezichtstellingen nam in 1934 weer plotseling sterk toe. Deze stijging was het gevolg van een circulai-

re van de Minister van Justitie aan het openbaar ministerie waarin bij strafzaken tegen minderjarigen aan de civielrechtelijke weg van ondertoezichtstelling of aan ontzetting en ontheffing de voorkeur zou worden gegeven boven strafrechtelijke afhandeling (124). In dezelfde circulaire werden de ambtenaren van het OM er op gewezen dat zij voordat zij tot vervolging van minderjarigen zouden overgaan zich éérs zouden laten voorlichten omtrent de persoonlijkheid en het milieu van de dader. Deze circulaire had belangrijke consequenties voor het werk van de voogdijraden, ambtenaren voor de kinderplicht en afdelingen kinderplicht die deze voorlichtingsrapportage verzorgden. Door ingrijpende bezuinigingen leidde de bovengenoemde circulaire in 1935 nog niet tot een stijging van het aantal ondertoezichtstellingen (daling van 2093 tot 1894). Deze stijging doet zich echter vanaf 1937 wel voor.

Doek noemt als positief element van de crisisjaren dertig, dat de toepassing van de ondertoezichtstelling meer gelijkmatig over het land werd gespreid (125).

3.6.6. LEIDING VAN DE GEZINSVOOGDIJ: KINDERRECHTER OF VOOGDIJRAAD

In 1930 publiceerde het Maandblad voor Berechting en Reclasering (MBR) een artikel over "het Deutsche Jugendamt" (126). In dit artikel werd uitvoerig uiteengezet hoe de Jugendämter zich sinds de Reichs-Jugendwohlfahrtsgesetz van 1922 hebben ontwikkeld. Daarbij werd bovendien de taak van de Jugendamt met die van de voogdijraad vergeleken. Speciale aandacht besteedde men daarbij aan de voorlichtingstaak en de taak die het Jugendamt had bij het "Schutzaufsicht", vergelijkbaar met onze "ondertoezichtstelling". Opvallend daarbij was dat het Jugendamt een officiële ondertoezichtstelling aan de rechter kon vragen en met de uitoefening van het toezicht kon worden belast.

Op grond van deze vergelijking kwam men tot de volgende belangwekkende conclusie: "Waarschijnlijk lijkt het echter, dat wij het decentraliserende voorbeeld van het Jugendamt in zoverre met vrucht zouden kunnen volgen, dat wij reeds thans op papier (en voor een klein deel ook werkelijk) bestaande toezicht van de voogdijraden op de gestichts- en vooral ook op de gezinsverpleging, door betere bewerktuiging van die raden kracht en werkelijkheid zouden kunnen geven".

Om die "betere bewerktuiging" tot stand te brengen meende de redactie van het MBR, dat de taak van de voogdijraad niet beperkt zou moeten blijven tot het verzoeken van ontzettingen en ontheffingen en het nemen van initiatief tot ondertoezichtstellingen. De voogdijraad moest ook de *medewerking*

aan de uitvoering van de ondertoezichtstelling worden gegeven én de hele "Voorlichtingsdienst" met betrekking tot kinderen. § 60 van de "Jugendwohlfahrtsgesetz" zou ook hier ingevoerd moeten worden. De kinderrechter had dan de mogelijkheid om hetzij een persoon, hetzij de voogdijraad met het toezicht bij de ondertoezichtstelling te belasten. De kinderrechter behield in dit systeem de leiding van de ondertoezichtstelling, waarbij hij de mogelijkheid had deze feitelijk aan de voogdijraad over te dragen.

Wat betreft de voorlichting aan de rechter pleitte men ervoor ook de positie van de ambtenaar voor de kinderrechten eens grondig te bezien. In haar systeem kwam de redactie van het MBR tot een hervorming van de voogdijraad tot een *Kinderraad* of *Jeugdraad*. Een hervorming wat betreft naam, samenstelling en "bewerktuiging". Het belangrijkste gevolg hiervan zou zijn, dat de voogdijraad zowel met de voorlichtingstaak als met de uitvoeringstaak wat betreft de ondertoezichtstelling zou worden belast.

Speciaal naar aanleiding van de vraag wie met de leiding van de ondertoezichtstelling zou moeten worden belast ontspon zich in de literatuur een uitvoerige discussie. Centraal in deze discussie stonden Mr. De Bie en Mr. De Jongh (127). Volgens De Bie had de kinderrechter uitsluitend tot taak het nemen van beslissingen en het afwegen van de belangen van het individu en de gemeenschap. De Jongh verzette zich krachtig tegen de denkbeelden van De Bie. Hij pleitte voor een betere outillage voor de kinderrechters en een betere organisatie in de plattelands-arrondissementen (128). De redactie van het MBR publiceerde aan de vooravond van een vergadering van het verbond "Pro Juventute" in 1932 een discussiestuk over de kwestie, kinderrechter of voogdijraad (129). Hierin werden twee stelsels uiteengezet. In het systeem waarbij de kinderrechter de leiding had, kon hij gebruik maken van een korps ambtenaren voor de kinderrechten en van particulieren. In het stelsel waarbij de voogdijraad de leiding had kon de raad gebruik maken van een sterk ambtenarenapparaat. Daarbij speelden de ambtenaren voor de kinderrechten ook weer de hoofdrol. Deze zouden dan echter aan de voogdijraad worden verbonden. De kinderrechter nam in dat systeem alleen de beslissing tot ondertoezichtstelling en trok zich vervolgens terug. Men wilde nog geen keuze maken maar "willen herhalen ons eigen voorstel, dat wij hebben gepubliceerd in het Maandblad 1930 blz. 236 in ons artikel over het Deutsche Jugendamt en waarmee wij beogen een eerlijke concurrentie tussen de beide instituten Kinderrechter en Voogdijraad te openen".

Tijdens een vergadering op 2 mei 1931 van het verbond "Pro Juventute" drong Mr. De Bie op een hervorming van de

voogdijraad aan (130). Naast versterking van het ambtelijk element pleitte hij er voor dat meer vertegenwoordigers van instellingen voor kinderbescherming lid van de voogdijraad moesten worden. Een deel van de ambtenaren voor de kinderrechten zou aan de voogdijraad moeten worden verbonden en alleen voor de raad werk moeten verrichten. In het debat dat hierop volgde bleken de meningen nogal te verschillen. Belangrijk was de opmerking van Von Löben Sels, dat de voogdijraad als niet-ambtelijk college minder geschikt zou zijn voor daden van uitvoering: "Het college was immers aan niemand verantwoording schuldig". De Bie erkende in zijn antwoord dat een reorganisatie van de voogdijraad dan noodzakelijk was.

Ook een commissie van de Vereniging voor Strafrechtspraak kwam in een rapport in 1932 (131) tot de conclusie dat een reorganisatie van de voogdijraden nodig was. Deze reorganisatie zag er heel anders uit dan de reorganisatie zoals die o.a. door De Bie was voorgesteld. Men wilde de voogdijraden in "kamers of commissies" verdelen "op de wijze als bij de gerechten gebruikelijk is". De secretaris zou die commissie moeten bijstaan en daarbij het ambtelijk element moeten vormen. Deze commissies moesten dan ook gezinsvoogden ter benoeming aan de kinderrechter voordragen. Zij zouden ook de feitelijke leiding over de gezinsvoogden uitoefenen. Doek (132) noemt deze voorstellen een duidelijk compromis tussen de opvattingen van De Jongh en De Bie, waarbij de eerste op punten zou hebben gewonnen. Het rapport komt daarnaast nog met een recht van beroep op de kinderrechter voor alle betrokkenen, ouders, gezinsvoogden én minderjarigen boven 16 jaar. Bij verschil van mening tussen de voogdijraad en de ouders of gezinsvoogden zou de kinderrechter beslissen.

In het MBR 1932 (133) merkt de redactie naar aanleiding van het rapport op, dat de beslissing over de vraag "Kinderrechter of Voogdijraad", ten gunste van de voogdijraad was beslist. De vergadering van de sectie Kinderrechtspraak van de Vereniging die daarna volgde sprak zich vrijwel unaniem tegen de hoofdstrekking van het rapport uit. Daarmee was de vraag "kinderrechter of voogdijraad" nog open en bleef een reorganisatie van de voogdijraad voorlopig uit (134).

3.6.7. DE VOOGDIJRAAD IN DE OORLOGSJAREN 1940-1945

In zijn boek "Kinderbescherming" (135), beschrijft Koekebakker met welke problemen de kinderbescherming zich gedurende de oorlogstijd zag geconfronteerd. Het apparaat voor de gestichts- en gezinsverpleging raakte overbelast; het aantal niet uitgevoerde maatregelen steeg enorm en een zeer groot aantal kinderen verbleef op plaatsen die voor hen ongewenst

waren, omdat zij niet elders konden worden ondergebracht. Koekebakker schrijft dat de behoefte aan een sterk leidinggevend en deskundig geoutilleerd centrum voor de kinderbescherming groot was.

In de oorlogsjaren nam het aantal kinderbeschermingsmaatregelen met sprongen toe. Met name het aantal ontheffingen en ontzettingen steeg enorm. Het bleek echter al snel dat voor al die kinderen die aan de ouderlijke macht onttrokken waren geen voogdij-instelling kon worden gevonden. De voogdijraden gingen dan ook steeds meer voorlopige toevertrouwingen hanteren (136). Dit aantal steeg van 656 in 1938 tot 2077 in 1942. Ook het aantal ondertoezichtstellingen werd snel groter. Met name de strafrechtelijke ondertoezichtstelling werd als gevolg van de toenemende criminaliteit steeds meer gehanteerd. Overwater wijst er op dat de ondertoezichtstelling een middel wordt voor alle kwalen (137).

In 1943 werd het aantal ambtenaren voor de kindervetten sterk uitgebreid. Men had de mogelijkheid ook assistent-ambtenaren aan te stellen. Hierdoor werden meer mogelijkheden geschapen voor een betere voorlichting aan de rechtbanken en voor het uitoefenen van toezicht door de gezinsvoogdij-instellingen.

Volgens Koekebakker kwamen in de oorlogsjaren veel plannen naar voren voor het werk van na de oorlog (138). Belangrijk voor de voogdijraden waren de preadviezen over de grondslagen van het kinderrecht die door Janssens en Lamers in 1942 werden uitgebracht (139). In het volgende hoofdstuk over de reorganisatie van de voogdijraden in raden voor de kinderbescherming komen deze voorstellen nog verder ter sprake.

3.6.8. SAMENVATTING

In de algemene paragraaf van dit onderdeel van hoofdstuk 3 is al een overzicht gegeven van de zaken die in het voorafgaande aan de orde kwamen. Een paar bijzondere onderwerpen wil ik er hier nog eens uitlichten. Dat is in de eerste plaats het gebruik van de maatregel als beleidsinstrument door de raad. Duidelijk is gebleken dat de praktijk het vragen van maatregelen door de raden naar zijn hand zette. Of het nu ging om problemen bij de subsidiëring van de voogdijverenigingen of om bezuinigingen in verband met uithuisplaatsing: de praktijk van het werk van de raden zocht een oplossing die naar we moeten aannemen voor de cliënten van de raad de beste oplossing bood in de visie van de raden van destijds. Los van het feit dat het aantal door de raad gevraagde kinderbeschermingsmaatregelen veel groter was dan

tegenwoordig het geval is, dan is nog hetzelfde gebleven dat maatschappelijk veranderende omstandigheden hun invloed op het beleid van de raden laten gelden.

Een tweede belangrijke zaak die aan de orde kwam was dat de ambtenaren van de kindernetten in steeds toenemende mate onderzoeken voor de voogdijraad gingen verrichten. Aan gezien deze ambtenaren al bij K.B. van 19 juni 1922, Stb. 402 tot gezinsvoogd konden worden benoemd (art. 3 sub b), kregen de ambtenaren voor de kindernetbescherming naast hun hulpverlenende ook een voorlichtende taak.

Een derde belangrijke zaak die in deze periode zijn beslag kreeg was de reorganisatie van het aantal raden. Deze reorganisatie was niet het gevolg van een weloverwogen spreidingsbeleid maar kwam voort uit pure noodzaak tot bezuiniging. Het is overigens de vraag of bij een weloverwogen regionale spreiding van de raden over het hele land kleinere raden met minder mensen tot een kostenverhoging had moeten leiden. Een soortgelijke opmerking werd bij de parlementaire behandeling van de voogdijraad in de kindernetten van 1901 ook gemaakt. In het slothoofdstuk wil ik aan de hand van de actuele situatie bij de raden nader op deze kwestie ingaan.

Tenslotte ging in deze periode de vraag overheersen wie de leiding van de ondertoezichtstelling zou moeten krijgen. In de literatuur keek men sterk naar het Duitse voorbeeld: het Jugendamt. Vooral valt daarbij op dat men de raad zowel met de uitvoering van de maatregelen als met de voorlichting aan de rechter wilde belasten (vergelijk de ambtenaren voor de kindernetten). Ook in de naam stond men een verandering van de voogdijraad voor: de jeugdraad. Deze discussie die zich in de loop van de jaren dertig had voorgedaan ebde voor de Tweede Wereldoorlog weg om daarna in alle hevigheid weer los te barsten. Het volgende hoofdstuk zal daaraan zijn gewijd.

Noten bij hoofdstuk 3

1. Besluit van 15 juni 1905 (Stb. 207) tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 385b laatste lid van het Burgerlijk Wetboek, zoals dit luidt ingevolge de wet van 6 februari 1901, Stb. 62
2. Artikel 1 "In het rechtsgebied van iedere arrondissementsrechtbank is een voogdijraad gevestigd, met uitzondering van dat van de arrondissementsrechtbanken te Breda, 's-Gravenhage, Rotterdam en Amsterdam, waarin twee voogdijraden gevestigd zijn".
De voogdijraden hebben hun zetel in de arrondissementshoofdplaatsen en in de gemeenten Tilburg en Leiden.
3. Missive d.d. 22 april 1905, 3e afdeling, onderafdeling II, Rijkstucht- en opvoedingswezen Archief R.v St.
4. Advies Raad van State d.d. 23 mei 1905, no. 27.
5. Artikel 4 lid 1 "De leden en de secretaris worden door Ons benoemd en ontslagen."
6. Artikel 4 lid 4 "Voor de benoeming van de leden van den voogdijraad met uitzondering van de voorzitter wordt Ons, overeenkomstig het bepaalde bij het volgend artikel, een alphabetisch ingerichte aanbeveling van twee personen aangeboden, om daarop zoodanig acht te slaan, als Wij dienstig zullen oordeelen."
7. Artikel 5 lid 1 "Bij de eerste samenstelling van de voogdijraden wordt de aanbeveling voor de helft van het aantal der behalve den voorzitter te benoemen leden opgemaakt door Onzen Commissaris in de Provincie en voor de wederhelft door den President der arrondissements-rechtbank "
8. Advies Raad van State d d. 23 mei 1905, no 27.
9. Nader rapport van 10 juni 1905, no 370, Afdeling 3, Onderafdeling II, Rijkstucht- en opvoedingswezen.
10. Artikel 8 "De leden en de secretaris ontvangen vergoeding voor reis- en verblijfkosten.
De secretaris geniet een jaarwedde "
11. Ook Berthelemy onderscheid "Fonctions d'autorités et fonctions de gestion". Traite elementaire de Droit administratif, 13ieme ed Paris 1933, p. 55 e.v.
12. Artikel 9 "De voogdijraad kan in elke gemeente, gelegen binnen zijn ressort, onder goedkeuring van Onze Minister van Justitie, agenten benoemen Deze agenten ontvangen vergoeding voor reis- en verblijfkosten, wanneer zij zich op last of met machtiging van den voogdijraad van hunne woonplaats hebben te verwijderen "
13. Artikel 13 "Iedere voogdijraad stelt een reglement vast, hetwelk de goedkeuring van Onzen Minister van Justitie behoeft, en waarin wordt geregeld
 - 1°. de dagen en de uren der gewone vergaderingen,
 - 2°. de wijze waarop gewone en buitengewone vergaderingen worden belegd,
 - 3°. de orde der werkzaamheden op gewone vergaderingen,

- 4°. de wijze van stemmen op de vergaderingen en aan welke vereischten, behalve het in artikel 12 genoemde, een besluit heeft te voldoen om als wettig genomen te worden beschouwd,
- 5°. de verdeling der werkzaamheden tusschen de leden,
- 6°. de instructie voor den secretaris,
- 7°. de instructie voor de agenten,
- 8°. de wijze van verantwoording en beheer van de gelden, die aan den voogdijraad worden uitgekeerd ingevolge het bepaalde in de artikelen 374g, 374h, 440c van het Burgerlijk Wetboek en de wijze waarop die uitkeeringen worden verantwoord aan de wettelijke vertegenwoordigers der minderjarigen te wier behoefte zij zijn geschied.

Wijzigingen in het reglement behoeven de goedkeuring van Onzen voornoemden Minister."

14. De Toepassing der Kinderwetten, Periodieke Verzameling van Rechterlijke en Administratieve Beslissingen en andere bescheiden inzake Burgerlijke en Strafwetgeving ten aanzien van minderjarigen, 1906, p. 111.
15. Artikel 10 "Alle van den voogdijraad uitgaande stukken worden onderteekeend door den voorzitter en den secretaris."
16. Artikel 11 "De voogdijraad kan in ieder bijzonder geval bij besluit een of meer zijner leden machtigen tot het verrichten van handelingen tot welke de voogdijraad bevoegd is, en tot het verstrekken van de inlichting of voorlichting, die ter voldoening aan de wettelijke voorschriften van den voogdijraad kunnen worden gevraagd. Het afschrift van het besluit strekt voor zooveel noodig tot bewijs van de verleende machtiging."
17. Rapport van de Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht (Cie A.B.A.R.), p. 26 e.v.
18. Rapport Cie A.B.A.R., p. 10 e.v.
19. Rapport Cie A.B.A.R., p. 34 e.v.
20. De Nederlandse Staatscouranten van 27 april - 4 mei 1906 bevatten de reglementen der voogdijraden zoals goedgekeurd bij beschikking van de Minister van Justitie van 25 april 1906
21. De Toepassing der Kinderwetten 1906, a.w., p. 107.
22. Advies Raad van State, d.d. 23 mei 1905, no. 27.
23. Artikel 18 "De secretaris houdt de notulen der vergadering zoodanig dat ten aanzien van ieder besluit blijkt hoeveel leden tot het nemen daarvan hebben medegewerkt en met hoeveel stemmen voor en hoeveel stemmen tegen het besluit is genomen. De secretaris is verplicht aan den president der arrondissementsrechtbank desverlangd af te geven door hem onderteekeende uittreksels uit het in het voorgaande lid bedoelde register."
24. Artikel 15 "Zo spoedig mogelijk nadat een voogdijraad zal zijn samengesteld, zal in een of meer in het arrondissement verschijnende bladen vanwege dien raad mededeeling worden gedaan van de plaats waar en van de dagen en uren waarop de gewone vergaderingen van den voogdijraad zullen worden gehouden en van de plaats waar en de uren waarop de secretaris van den raad dagelijks voor het publiek te spreken zal zijn. Op dezelfde wijze wordt mededeeling gedaan wanneer in het voorgaande lid bedoelde regeling wijziging wordt gebracht."
25. Volgens de Voorzitter van de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming was hiermee bedoeld niet op zon- en feestdagen. Mededelingen no. 9, Verslag van de Openbare Vergadering op zaterdag 2 december 1905, p. 32.
26. Artikel 19 "De voogdijraad kwijt zich van de opdrachten, waarmede

Onze Minister van Justitie hem in aangelegenheden, minderjarigen betreffende, belast."

27. M.C. Nijland: De Voogdijraden. Uit: De eerste kwarteeuw der Kinderwetten, 1 december 1905-1930, Leiden 1930.
28. De zgn. Novelle-wet van 27 september 1909, Stb. 322.
29. Memorie van toelichting bij het Wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek omtrent de ouderlijke macht en de voogdij etc., De Vries en Van Tricht IV, a.w., p. 2 e.v.
30. De Toepassing der Kinderwetten, 2e jrg. 1907, p. 265-276, De Vries en Van Tricht III, p. 3.
31. Bijeenkomst van de voogdijraad-secretarissen; de Toepassing der Kinderwetten 1907, p. 126.
32. Voorlopig Verslag no. 5 W.O. 280, Zitting 1907-1908, p. 1.
33. Hoofdartikel Weekblad van het Recht, 17 juni 1908, no. 8693.
34. De Vries en Van Tricht III, a.w., p. 29.
35. Mr. H.M.A. Schadee, Kinderwetten en Armenwet, de taak der voogdijraden, De toepassing der Kinderwetten 1907, p. 163.
36. Mr. H. Schadee, a.w., p. 165.
37. H.M.A. Schadee, Novelle op de kinderwetten, Toepassing der Kinderwetten 1909/1910, p. 29 e.v.
38. Memorie van Antwoord De Vries en Van Tricht III, a.w., p. 15 en Antwoord aan Minister Nelissen tijdens beraadslagingen Tweede Kamer, p. 51.
39. Overigens werd in 1906/1907 van 1753 gevallen art. 439a al toegepast bij de 2603 gevallen van ontzetting of ontheffing.
Artikel 15: "In het Rijk gevestigde, rechtspersoonlijkheid bezittende vereenigingen en aldaar gevestigde stichtingen en instellingen van weldadigheid, wier statuten, stichtingsbrieven of reglementen duurzame verzorging van minderjarigen in of buiten gestichten voorschrijven en die blijkens schriftelijke verklaring van het bestuur zich aan van Regeeringswege gestelde voorwaarden onderwerpen kunnen op schriftelijk verzoek van het bestuur in het genot eener subsidie van Regeeringswege worden gesteld, op den voet in het tweede lid van het vorige artikel aangegeven, wanneer zij overeenkomstig de bepaling van het eerste lid van artikel 421 van het Burgerlijk Wetboek zijn belast met de voogdij over minderjarigen van welke hetzij de ouders beide of een van beide van de ouderlijke macht of de voogdij zijn ontheven of ontzet, hetzij andere voogden van de voogdij zijn ontzet, of wanneer haar de voogdij is opgedragen over natuurlijke kinderen, welke ingevolge artikel 439a van dat Wetboek voorloopig aan de zorg van den voogdijraad zijn toevertrouwd geweest.
De in het eerste lid bedoelde vereenigingen, stichtingen en instellingen van weldadigheid kunnen op gelijke wijze en op denzelfden voet in het genot van zoodanige subsidie worden gesteld, wanneer, nadat toepassing van evengenoemd artikel 439a had plaats gevonden, voor overeenkomstig artikel 413 van het Burgerlijk Wetboek, voor zolang de onmogelijkheid bestaat om de ouderlijke macht of de voogdij uit te oefenen, of het bestaan of het verblijf van den vader of de moeder onbekend is, eene voogdij is opgedragen, of zij, nadat gelijke toepassing heeft plaats gehad, tot voogden zijn aangesteld over minderjarigen, wier ouders beide of een van beide op andere wijze dan in het eerste lid bedoeld de voogdij hebben verloren.
Bij de bepaling van het bedrag der subsidie kan het eigen inkomen der in dit artikel omschreven minderjarigen en de in artikel 374g of artikel 440c van het Burgerlijk Wetboek bedoelde bijdrage geheel of ten deele worden in rekening gebracht."
40. Ontwerp Vierde Hoofdstuk Staatsbegroting 1909.
41. In artikel 385b (oud) BW werd tussen het derde en vierde lid als

- nieuw lid ingevoegd "Voor verzoeken ingevolge de bepalingen van dezen en den voorgaanden titel door den voogdijraad tot eenig regterlijk college te doen, wordt de medewerking van een procureur of advocaat niet vereischt."
42. Mr. I. Limburg, Supplement op deel I van de handleiding bij de beoefening van het Burgerlijk Recht van Mr C. Asser, bevattende exegetische Wet op de ouderlijke macht en voogdij, Octavo I dl. p. 111 en J A. van Hamel, Handleiding bij de praktijk der Kinderwetten no. 116 Redaktie W.v.h.R. in no. 8325 en enquête door de redaktie van "Toepassing der kinderwetten" jrg. 1906, p. 115.
 43. HR 19-3-1909, W.v.h.R. no. 8346.
 44. J. A. van Hamel tijdens de Openbare Vergadering van de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming. Mededeling no. 11 op 13 juni 1978 te Amsterdam, p. 38 e.v.
 45. Brochure van mevrouw Vhelander Hein-Couperus, "Ten woord over eene keerzijde der ontzetting uit de ouderlijke macht". Ook NRC 28 en 29 december 1908.
 46. De Vries en Van Tricht III, a w., p. 35 e.v. Uitvoerig worden 8 gevallen beschreven in een brief van de voogdijraad 's-Gravenhage, Archief Ministerie van Justitie, Doss. Wetten 214 deel. 3-5-1909, 26 5-5-1909, no. 199.
 47. Weekblad van het Recht 22 februari 1909, no. 8800
 48. Handelingen zitting 1908-1909, p. 1798. Circulaire 3e Afdeling B, no. 574 d.d. 12 maart 1909.
 49. Doss. Wetten 214 Archief Ministerie van Justitie/Rijksarchief
 50. Brief van 3 april 1909, no. 261 Archief 7 april 1909, no. 232.
 51. Brief van 3 mei 1909, no. 863. Archief Ministerie van Justitie 5 5-1909, no. 199.
 52. Bijlage Memorie van Antwoord, Handelingen 1908-1909 II Overzicht der ingekomen antwoorden.
 53. Zie hieromtrent de vergelijking van het "gevaarscriterium" in België, Frankrijk en Nederland in 6.2.4.4, zoals dat resp door de Aide Sociale a l'Enfance, de jeugdbeschermingscomités en de raden voor de kinderbescherming wordt beoordeeld.
 54. Artikel 357 (oud) BW "Wanneer hij die de ouderlijke magt uitoefent, gewigtige redenen van misnoegen heeft over het gedrag van zijn kind, kan de arrondissements-regtbank, op zijn verzoek, of op dat van den voogdijraad, mits deze daartoe door hem is aangezocht, te zijnen behoeve gedaan, dat kind voor een bepaalden tijd doen opnemen in eene voor dat doel bij de wet aangewezen Rijksinrigting. De opneming geschiedt ten koste van hem, die de ouderlijke magt uitoefent, of bij zijn onvermogen ten koste van het kind; zij zal voor niet langer mogen worden gelast dan gedurende ten hoogste zes achtereenvolgende maanden, wanneer het kind tijdens de beschikking den leeftijd van veertien jaren nog niet heeft bereikt, of, wanneer het kind op dat tijdstip dien leeftijd heeft bereikt, gedurende ten hoogste een jaar en nummer langer dan tot deszelfs meerderjarigheid
De regtbank kan opneming niet gelasten dan na verhoor van het openbaar ministerie, van den voogdijraad en, behoudens het bepaalde in het eerste lid van artikel 358, ook van het kind, heeft de andere der ouders de ouderlijke magt niet verloren, dan wordt ook deze vooraf gehoord, althans behoorlijk opgeroepen."
 55. Wijziging der Kinderwetten, Mededelingen Ned. Bond tot kinderbescherming no. 11, a.w . p. 44 e.v.
 56. Besluit van 28 juli 1910, Stb. 244.
Artikel 3 laatste lid "De voogdijraad kan, onder Onze goedkeuring, besluiten dat een of meer plaatsvervangende secretarissen den raad zullen bijstaan."

57. M.C. Nijland, De eerste kwarteeuw der Kinderwetten, 1 december 1905-1930, Leiden 1930.
58. Besluit van 18 maart 1911, Stb. 94.
59. Wet van 5 juli 1910, Stb. 181.
60. Besluit van 9 augustus 1913, Stb. 350.
61. Preadviezen J.R. Snoeck Henckemans en G.M.A. de Bruyn, Weekblad van het Recht, 9827, Plichtverzakende ouders en M.C. Nijland in: De eerste kwarteeuw der kinderwetten.
62. Weekblad van het Recht 15 september 1915, no. 9827, Plichtverzakende ouders.
63. Tijdschrift voor Armenzorg en Kinderbescherming, 12e jrg. 18-11-1911, no. 540.
64. Preadvies A.C.A. van Vuuren. Preadvies voor de Algemene Vergadering van de Vereniging voor Armenzorg en Weldadigheid; Geschriften van de Nederlandse Vereniging voor Armenzorg en Weldadigheid te Amsterdam XIX, 1916.
65. Mr. H.G. van Veen, Uit: Vijftig jaar Kinderwetten, Nat. fed., nr. 24.
66. J.M.J.H. Kerstens, in: TSV Armenzorg en Kinderbescherming 12 (1911) 511 29 april. De Praktijk der Kinderwetten.
67. Vergadering van secretarissen van voogdijraden 6 juni 1914. De toepassing der kinderwetten, 7e jrg., p. 30.
68. Weekblad van het Recht, woensdag 5 november 1916, no. 10010. Particuliere zorg en Staatszorg bij de toepassing der Kinderwetten.
69. Blijkens circulaire Armenraad Amsterdam, Tijdschrift Armenzorg en Kinderbescherming, jrg. 18 (1917), p. 3 e.v. en "Rapport der Commissie uit de Armenraad en uit de Voogdijraden tot onderzoek der samenwerking tusschen de voogdijraden en de instellingen der armenverzor-ging" van 2 oktober 1918; Tijdschrift Armenzorg en Kinderbescherming, jrg. 19 (1918), p. 229 e.v.
70. Zij bestond uit: J.R. Snoeck Henckemans, L.Th. Vorst, J. Wilde, 's Jacob, A. v. Gennep, Mr. J.A.A. Bosch en mej. J.E. de Bruyn. T.A.K. jrg. 19, 1918, p. 229.
71. J.E. Doek, Vijftig jaar Ondertoezichtstelling, a.w., p. 33.
72. Volgens Doek, a.w., p. 34, een term die het eerst door Snoeck Henckemans werd gebruikt.
73. Brief van 29 oktober 1918.
74. KB 18 maart 1920. Zitting 1919-1920, 409 nr. 1, 2 en 3.
75. J. van Kuijk, decembern timer Vragen des Tijds 1914.
76. Weekblad van het Recht, 1914, 9707, p. 4. De praktijk der kinderwetten.
77. Prof. mr. G.A. van Hamel, De misdadige jeugd en de Nederlandsche wet.
78. Deze vragenlijst van "Pro Juventute" kan worden beschouwd als de voorloper van het huidige enquête-systeem dat door de raden voor de kinderbescherming wordt gebruikt.
79. J.E. Doek, Vijftig jaar Ondertoezichtstelling, a.w., p. 22.
80. Gemeentearchief Amsterdam, particulier archief 181, nr. 13 t/m 17. Rapporten betreffende ondertoezichtgestelden met gegevens betreffende hun vonnissen enz. 1895-1915.
81. Mr. J.A. van Hamel, Tijdschrift voor Armenzorg en Kinderbescherming, jrg. 8, p. 631 (14 en 21 december 1907).
82. J.E. Doek, Vijftig jaar Ondertoezichtstelling, a.w., p. 23.
83. J.E. Doek, Vijftig jaar Ondertoezichtstelling, a.w., p. 24.
84. Memorie van toelichting, wetsontwerp 409, 3. Invoering van den Kinderrechter en van de ondertoezichtstelling van minderjarigen, Handelingen Tweede Kamer 1919-1920.
85. Artikel 373: "Indien een kind, uit welke oorzaak ook, zoodanig op-groeit, dat het met zedelijken of lichamelijken ondergang bedreigd

- wordt, kan dat kind hetzij op verzoek van hem die de ouderlijke magt uitoefent, van een zijner bloed- of aanverwanten tot den vierden graad ingesloten of van den Voogdijraad, hetzij op vordering van het openbaar ministerie, door den kinderregter voor een bepaalden tijd onder toezigt worden gesteld."
86. Artikel 227r Wetboek van Strafvordering "Indien de officier van justitie in zaken, uitsluitend betreffende minderjarige verdachten of beklaagden, die vóór het begaan van het feit den leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt, al of niet voorwaardelijk van vervolging wenschte af te zien, op gronden, aan het algemeen belang ontleend, behoeft hij daartoe de *magtiging* van den kinderregter."
 87. Artikel 227s lid 2 oud Wetboek van Strafvordering "De kinderregter, in zaken, als bij het voorgaande lid bedoeld, voorlopige informatieën inwinnende of de instructie voerende wordt in zoover als regter-commissaris, belast met de instructie van strafzaken, aangemerkt."
 88. Voorlopig Verslag Handelingen Tweede Kamer, 1920-1921, no. 75, 1, p. 2.
 89. Memorie van Antwoord, 27 jan. 1921, Wetsontwerp 75, 1. Handelingen Tweede Kamer, p. 14.
Artikel 39 decies lid 1 Wetboek van Strafrecht "Bij strafrechtelijke vervolging van een minderjarigen persoon wegens een feit vallende in de bepaling van een misdrijf of van eene der overtredingen bedoeld in de artikelen 432, 433 en 434 kan de rechter, indien het gehouden onderzoek daartoe aanleiding geeft, den schuldige bij zijne uitspraak voor een bepaalden tijd onder toezicht stellen op den in artikel 373 van het Burgerlijk Wetboek omschreven grond."
 90. In het wetsontwerp wordt voor het eerst van een overleg tussen deze drie gesproken. Voor het driehoeksoverleg dat nu in jeugdstrafzaken wordt gehanteerd lijkt daarmee de eerste kiem te zijn gelegd.
 91. M.v.T. zitting 1919-1920 409, nr. 3 § 2, p. 7.
 92. Voorlopig Verslag 1920-1921 75, nr. 1, p. 5, art. 374b (oud) BW.
 93. M.v.A. zitting 1919-1920 75, nr. 2, p. 14.
 94. Besluit van 19 juni 1922, Stb. 402.
Artikel 1 "Indien een verzoek of vordering tot ondertoezichtstelling van een minderjarige ingevolge art. 373a, lid 1, van het Burgerlijk Wetboek in afschrift aan den Voogdijraad is medegedeeld, stelt die Voogdijraad het noodige onderzoek in, teneinde bij het verhoor, bedoeld bij art. 373b van het Burgerlijk Wetboek, aan den kinderrechtter de door dezen gewenschte voorlichting te kunnen verschaffen."
 95. Besluit van 26 november 1969, Stb. 526.
 96. G. Delfos en J.E. Doek, Kinderrecht, civielrechtelijk deel, Zwolle 1974, p. 386.
 97. Wet van 5 juli 1921, Stb. 834, in werking getreden op 1 november 1922, Stb. 544.
 98. Jaarverslag Amsterdam II, 1922.
 99. Jaarboek Reclassering, 3e jrg. 1924-1925, p. 12 e.v.
 100. Tot dezelfde opvatting komt Mr. P. C. J. A. Boeles, kinderrechtter te Arnhem in MBR jrg. 1924, p. 34 e.v.
 101. Jaarverslagen Rotterdam II, 1922, p. 12, en 1923, p. 1, Jaarverslag Amsterdam II 1923, p. 1.
 102. Artikel 373m Burgerlijk Wetboek (oud) "De kinderregter kan het onder toezigt gestelde kind voor een tijd van ten hoogste drie maanden op kosten van de Staat in een bij algemeenen maatregel van bestuur aan te wijzen observatiehuis doen opnemen, ten einde zijne geestelijke en lichamelijke gesteldheid te doen onderzoeken. Het openbaar ministerie verleent daarbij zoo noodig zijne medewerking."
Ingevolge artikel 14 van het Uitvoeringsbesluit ondertoezichtstelling kan de kinderrechtter als observatiehuis aanwijzen

- "a. Particuliere observatiehuizen en andere particuliere inrichtingen en gestichten;
 - b. Observatiehuizen door het Rijk in stand gehouden;
 - c. Rijksopvoedingsgestichten en Tuchtcholen, naar regelen door Onzen Minister van Justitie te stellen."
103. De Jongh, Tijdschrift voor Armenzorg, Maatschappelijk Werk en Kinderbescherming, jrg. 1923, p. 18 en H. de Bie, Mededelingen Nederlandse Bond tot Kinderbescherming, nr. 21, p. 51 en secr. Pro Juventute 's-Gravenhage, Maandblad voor Berechting en Reclassering 1923, p. 167 e.v.
 104. Besluit van 19 juni 1922, Stb. 402.
 105. De ambtenaren voor de kindervetten werden aangesteld door een commissie die was samengesteld uit de officier van justitie, voorzitters en secretarissen van de voogdijrader, de kinderrechter en het bureau van "Pro Juventute". De ambtenaren voor de kindervetten verrichtten hun werk onder toezicht van deze commissie, maar zij waren formeel aan het bureau van "Pro Juventute" verbonden, "Pro Juventute" betaalde ook hun salaris uit.
 106. Jaarverslag Rotterdam II, 1921, p. 14.
 107. Jaarverslag Rotterdam II, 1921, p. 14. Anders zou de vereniging zich genoodzaakt zien óf het instituut op te heffen, óf aan de regering de "regeeringsspupillen" terug te geven.
 108. K.B. 27-3-1928, Stb. 87.
Artikel 3 lid 1: "Iedere voogdijraad is samengesteld uit een door Ons te bepalen oneven aantal leden, dat den voorzitter inbegrepen, ten minste 5 en ten hoogste 15 bedraagt."
 109. Brief voogdijraad Amsterdam I 1928.
 110. In een voetnoot bij deze brief is door het departement aangetekend, dat de secretaris deze baan kennelijk ook zo opvat "gezien het aantal functies dat de secretaris ernaast waarneemt".
 111. Artikel 4, eerste lid tweede zinsnede: "de plaatsvervangende secretarissen en de verdere ambtenaren worden door Onzen Minister van Justitie benoemd en ontslagen."
 112. Bij art. 4 K.B. 28 juli 1910 Stb. 244.
 113. Het tweede en derde lid van de artikelen 4 en 6 kwamen te vervallen.
 114. Bij K.B. van 3 maart 1933, Stb. 82.
 115. Jaarverslag Voogdijraad 's-Gravenhage II 1923, p. 3.
 116. Artikel 2a en 2b van het Organisatiebesluit voogdijrader luiden:
Artikel 2a: "De voogdijrader te Rotterdam, Amsterdam en 's-Gravenhage zijn gesplitst in twee kamers.
De verdeling der werkzaamheden tusschen de beide kamers in de ressorten dezer voogdijrader geschiedt volgens een door Onzen Minister van Justitie vast te stellen regeling.
De voorzitter dezer raden is tevens voorzitter van een der kamers. De onder-voorzitter is voorzitter van de andere kamer."
Artikel 2b: "De kamers der in het vorige artikel bedoelde voogdijrader zijn ieder voor zich bevoegd tot het nemen van besluiten in zaken den voogdijrader bij de Wet of bij algemeenen maatregel van bestuur opgedragen, behoudens de uitzonderingen in het laatste lid van dit artikel.
In geval naar de mening des voorzitters een door een der kamers in een bepaald geval genomen besluit strijdig is met de door de meerderheid in den voogdijraad gehuldigde beginselen zal hij de zaak onderwerpen aan het oordeel eener daartoe door hem bijeen te roepen vereenigde vergadering der beide kamers. De hieropvolgende uitspraak kan aan de inmiddels door derden verkregen rechten geen nadeel toebrengen, evenmin wordt deze door een reeds uitge-

- bracht advies herroepen. Niettemin zijn de beide kamers daarna verplicht haar te nemen besluiten aan een zoodanige uitspraak te toetsen. In aangelegenheden betreffende het secretariaat, vaststelling van het jaarverslag, benoeming van agenten en voorts in andere zaken van algemeenen en principieelen aard ter beoordeling van de voorzitter, besluit de raad in vereenigde vergadering."
117. Bij de Wet van 17-11-1933, Stb. 606 tot nieuwe vaststelling van het rechtsgebied en de zetels van de rechtbanken en kantongerechten.
118. K.B. van 30 december 1933, Stb. 804.
119. Doek, Vijftig jaar Ondertoezichtstelling, a.w., p. 32/33.
120. Misschien was de Voogdijraad Amsterdam daarom ook wel niet erg ongelukkig met de reorganisatie van de raden in de grote steden, zoals uit het vorige onderdeel van dit hoofdstuk bleek.
121. Artikel 373m (oud) BW "De kinderregter kan het onder toezigt gestelde kind voor een tijd van ten hoogste drie maanden op kosten van den Staat in een bij algemeenen maatregel van bestuur aan te wijzen observatiehuis doen opnemen, ten einde zijne geestelijke en lichamelijke gesteldheid te doen onderzoeken. Het openbaar ministerie verleent daarbij zoo noodig zijne medewerking."
- Artikel 373n (oud) BW luidde "De kinderregter kan, na verhoor of behoorlijke oproeping van hem die de ouderlijke magt uitoefent en van den gezinsvoogd, bevelen, dat het onder toezigt gestelde kind voor een bepaalden tijd wordt opgenomen in een bij algemeenen maatregel van bestuur aan te wijzen gesticht of inrigting, bestemd of geschikt voor kinderen, die bijzondere tucht behoeven. De opneming zal voor niet langer mogen worden gelast dan gedurende ten hoogste zes achtereenvolgende maanden, wanneer het kind tijdens het bevel den leeftijd van veertien jaren nog niet heeft bereikt, gedurende ten hoogste een jaar. Van het bevel wordt bij exploit onverwijld kennis gegeven aan hem die ouderlijke magt uitoefent. Deze kan gedurende eene week na de dagteekening van het exploit in hooger beroep komen. Het gerechtshof beslist met den meesten spoed bij met redene omkleede beschikking. Het bevel kan slechts worden ten uitvoer gelegd, nadat het kracht van gewijsde heeft verkregen. Het openbaar ministerie verleent daarbij zoo noodig zijne medewerking. De opneming geschiedt op kosten van hem die de ouderlijke magt uitoefent of bij diens onvermogen op kosten van het kind, tenzij de regter bij zijn bevel beslist, dat beiden buiten staat zijn de kosten aan de opneming verbonden te betalen, in welk geval de kosten komen ten laste van den Staat."
122. Tijdschrift voor Armenzorg, Maatschappelijk Werk en Kinderbescherming (TAMK) jrg. 1932, p. 3301.
123. TAMK jrg. 1933, p. 3616.
124. Circulaire van 29 juni 1934, no. 812, Knottenbelt/Delfos, p. EV-1.
125. Doek, Vijftig jaar Ondertoezichtstelling, a.w., p. 98.
126. Mr. J. Overwater, MBR 1930, p. 229-237.
127. MBR jrg. 1930, p. 201-207 en 218-220. TAMK, p. 2458 en 2478.
128. Doek, Vijftig jaar Ondertoezichtstelling, a.w., p. 105.
129. MBR jrg. 1932, p. 289.
130. Kinderrechter en Voogdijraad (welke taak behoren deze organen te vervullen ten aanzien van de ondertoezichtstelling?), MBR jrg. 1931, p. 153-169 en Weekblad van het Recht, no. 12 275, p. 7 en 8.
131. MBR jrg. 1932, p. 289-296.
132. Doek, a.w., p. 105.
133. Kinderrechter of Voogdijraad, MBR jrg. 1932, p. 340.
134. De Nederlandse Bond tot Kinderbescherming bracht een nota uit over het toezicht op de gezinsverpleging. De Ned. Bond meende

dat het toezicht op de aan de particuliere zorg toevertrouwde minderjarigen beter door de overheid kon geschieden. Het voordeel van opdracht aan de voogdijraden bestond uit de decentralisatie van het overheidstoezicht. De redactie van het MBR bracht deze nota in verband met de voorstellen van de Voogdijraad te doen uitgroeien tot een soort Jugendamt; MBR jrg. 1932, p. 71-73.

135. J. Koekebakker, Kinderbescherming, Amsterdam, 1945.

136. Zie Doek, Vijftig jaar Ondertoezichtstelling, a.w., noot 223.

137. J. Overwater, MBR jrg. 1943, p. 66-71. Ook MBR jrg. 1943, p. 66-70.

138. J. Koekebakker, a.w., p. 37.

139. L. Janssens en E.A.M. Lamers, Preadviezen over de grondslagen van het kinderrecht: Vereniging tot het bevorderen van de beoefening der wetenschap onder de Katholieken in Nederland, 's-Gravenhage 1942.

4. De reorganisatie van de voogdijraden in raden voor de kinderbescherming

4.1. INLEIDING

In het vorige hoofdstuk werd beschreven dat reeds in het begin van de jaren dertig van deze eeuw stemmen opgingen die een reorganisatie van de voogdijraad vroegen. Geïnspireerd door het Duitse Jugendamt kwam er een voorstel, de voogdijraad zowel met de rechterlijke voorlichting als met de uitvoering van de ondertoezichtstelling te belasten. Daar tegenover stond de gedachte, de positie van de kinderrechter te versterken en deze de beschikking over een sterk ambtenarenapparaat te geven. De hele discussie werd nogal sterk getrokken in de richting van een keuze tussen versterking van de positie van de kinderrechter of versterking van de voogdijraad. Aangezien de kwestie ook in de sectie Kinderrechtspraak van de Vereniging voor Strafrechtspraak verdeeld lag en zelfs een compromisvoorstel in 1932 werd verworpen, bleef een reorganisatie van de voogdijraden uit. Tijdens de Tweede Wereldoorlog brachten Janssens en Lamers in hun preadviezen de zaak weer naar voren. Zij kozen beiden voor het terugbrengen van de taak van de kinderrechter tot uitsluitend een rechtsprekende en voor uitbreiding van de taak van de voogdijraad.

Daarnaast had o.a. Mulock Houwer in 1941 en 1946 aangedrongen op een sterkere leiding op het gebied van de kinderbescherming en invoering van arrondissementsjeugdraden en een centrale jeugdraad.

Dit bracht de Minister van Justitie ertoe in 1947 een Commissie tot Reorganisatie van de Voogdijraden in te stellen. In deze commissie, die onder voorzitterschap stond van E. A.M. Lamers, hadden o.a. ook Janssens, Koekebakker en Mulock Houwer zitting. Het aantal voorstanders van een sterke centrale leiding en versterking van de positie van de voogdijraden was in deze commissie derhalve groot.

Door de hierboven geschetste ontwikkeling die aansloot bij een sterk centralisatiestreven, werd een ander geluid, dat zich wat zwakker had laten horen, totaal overstemd. Deze stroming was te vinden bij de voorstanders van een versterking van het particulier initiatief. Het particulier initiatief

was in die jaren nog vast verbonden aan levensbeschouwelijke instellingen. Het heeft daarom tegenwoordig in de oren van velen nog een wat aparte klank. Toch is het particulier initiatief nu niet langer het eindproduct van een verzuiling van de maatschappij. Er is in de loop van de jaren na de Tweede Wereldoorlog een proces van ontzuiling tot stand gekomen. Daardoor biedt het particulier initiatief ook mogelijkheden aan allerlei niet-overheidsorganisaties die zich niet op een levensbeschouwelijke basis hebben georganiseerd of deze vroegere basis grotendeels hebben verloren. Deze instellingen die op het gebied van de maatschappelijke hulpverlening, gezondheidszorg en het welzijnswerk werkzaam zijn, kunnen belangrijke taken vervullen in het kader van het streven tot decentralisatie van overheidstaken. Ook op het terrein van wat tot nu toe justitiële kinderbescherming heet, kan deze decentralisatie zich sterk ontwikkelen.

Daarbij past naar mijn mening een reorganisatie van de raden voor de kinderbescherming. Bij de totstandkoming van de raden zijn een aantal elementen die destijds in de richting van een versterking van het particulier initiatief wezen, niet voldoende belicht. In dit hoofdstuk heb ik die elementen er opnieuw uitgelicht, omdat zij bij de door mij gewenste reorganisatie van de raden voor de kinderbescherming een belangrijke rol kunnen spelen.

In dit hoofdstuk wordt ook aangegeven op welke wijze de raden voor de kinderbescherming in organisatorisch opzicht werden opgezet. Deze organisatorische opzet heeft ertoe bijgedragen, dat de raad de vele taken die hij zou moeten gaan vervullen niet aankon. Zelfs een voor die tijd enorme uitbreiding van personeel kon dat niet voorkomen.

4.2. REORGANISATIEVOORSTELLEN

4.2.1. DISCUSSIE OVER DE REORGANISATIE TOT 1949

In het vorige hoofdstuk kwam bij het onderdeel 3.6.6., dat de discussie over de leiding van de gezinsvoogdij behandelde, een mogelijke reorganisatie van de voogdijraden ter sprake. Deze stuitte toen echter af op een principiële onenigheid over een betere uitrusting van de kinderrechter of de voogdijraad.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog was het aantal kinderbeschermingsmaatregelen enorm toegenomen. De raden konden het vele werk niet aan. De noodzaak van een ingrijpende reorganisatie werd extra urgent.

In de jaren rond de Tweede Wereldoorlog bestond er een sterk centralisatiestreven. In de inleiding van dit hoofdstuk

ben ik daar wat dieper op ingegaan. Het was dan ook niet verwonderlijk dat Mulock Houwer in 1941 vaststelde dat de kinderbescherming vooral "op het gebied van gezaghebbende leiding tekortgeschoten was" (1). Hij pleitte voor de oprichting van een centrale jeugdraad voor de bijzondere jeugdzorg en arrondissementsjeugdramen (2). Onder bijzondere jeugdzorg verstond hij: "de behartiging van belangen van minderjarigen, bij wie min of meer ernstige storingen in het milieu en/of in de persoon van de minderjarige, bijzondere maatregelen noodzakelijk maakten".

Een jaar later werden door Janssens en Lamers twee preadviezen uitgebracht voor de Vereniging tot het bevorderen van de wetenschap onder de katholieken in Nederland (3). Lamers kwam in zijn preadvies met een uitgewerkt voorstel voor een reorganisatie van de voogdijramen (4). Ik ga hier wat dieper op dit voorstel in, aangezien het richtinggevend was voor de latere voorstellen tot reorganisatie van de voogdijramen van de commissie die ook onder voorzitterschap van Lamers zou staan. Volgens Lamers moest de voogdijraad de overheidsinstantie zijn die leiding gaf bij en toezicht hield op de uitvoering van de beslissingen met betrekking tot minderjarigen. Hij pleitte voor een versterking van het ambtelijk element als kern van de voogdijraad. De nieuwe raad moest in kamers worden gesplitst met een ambtelijk lid als voorzitter. In zijn voorstel bestond de raad uit drie kamers.

Een kamer zou belast worden met de uitvoering van de ondertoezicthstelling en met de voorlichting in kinderstrafzaken. Op het terrein van de ondertoezicthstelling zou de taak van een kamer uit de volgende deeltaken bestaan:

- het verrichten van het voorbereidend onderzoek,
- het indienen van de requesten,
- het voordragen van de te benoemen gezinsvoogd,
- het toezicht op en de leiding over de gezinsvoogd,
- het beslissen in geval van conflict tussen ouders en gezinsvoogd, met beroep op de kinderrechtcr,
- het indienen van verzoeken tot gestichts- en observatieplaatsing van onder toezicht gestelde kinderen met verleningsmogelijkheid.

Hieruit blijkt dat in de visie van Lamers de taak van de kinderrechtcr sterk moest worden beperkt. Dit gold voor de uitvoerende taak die de kinderrechtcr bij de wet van 1921 was toebedeeld.

De tweede kamer van de voogdijraad zou met de behandeling van ontzettings- en ontheffingsgevallen worden belast. Ook hier zou de raad zowel bij het voorbereidend onderzoek, als bij het toezicht op en de leiding van de voogdij-instelling een taak toebedeeld krijgen.

Tenslotte zou een derde kamer adviezen voorbereiden om-

trent gezagsvoorzieningen na echtscheiding/scheiding van tafel en bed. Opvallend bij dit voorstel was, dat volgens Lamers deze kamer ook na de uitspraak "bemoeienis met de uitvoering en contact met de kinderen" kon hebben. Dit kon betrekking hebben op eventuele wijzigingen in de voorlopige voorzieningen, maar ook op een regeling van het "droit de visite" (omgangsrecht).

Daarbij werd de basis gelegd voor een bemoeienis van de raad met de hulpverlening, die in het kader van een omgangsregeling na de echtscheiding kon worden gegeven. Tot welke problemen dit bij de raden heeft geleid, zal ik in het volgende hoofdstuk bespreken.

Deze derde kamer zou ook nog belast worden met de inning en uitkering van opgelegde bijdragen. Naast deze drie kamers moest de voogdijraad een goed ambtelijk bureau hebben waarvan de secretaris de leiding had. Hij was belast met de verdeling van de zaken over de verschillende kamers.

In zijn preadvies ging Lamers niet in op de vraag, die naar aanleiding van deze voorstellen onmiddellijk naar boven komt: hoe wordt beoordeeld of een zaak in één van deze drie kamers thuishoort? Met name tussen de eerste en de tweede kamer lijkt de grens erg vaag te zijn. Hiervóór kwam in hoofdstuk 3 ter sprake, dat in verband met bezuinigingsoverwegingen of onvoldoende plaatsingsmogelijkheden, in plaats van een ontheffing of ontzetting, een ondertoezichtstelling werd gevraagd. De beoordeling of voor behandeling van een zaak de eerste of tweede kamer moest worden gekozen, kon pas ná een onderzoek blijken en niet ervóór.

In de literatuur van die tijd is niets terug te vinden, waarbij in dit opzicht vraagtekens worden gezet bij de reorganisatievoorstellen van Lamers. Toen eenmaal de weg was ingeslagen naar een versterking van de voogdijraad spitste de discussie zich meer toe op de vraag of het ambtelijk bureau meer bevoegdheden zou moeten krijgen, of dat daarentegen de positie van de leden van de voogdijraad moest worden versterkt. Over een versterking van de positie van het particulier initiatief werd nauwelijks meer gesproken. Deze derde weg leek te zijn afgesloten.

Niet alleen buiten de voogdijraden, maar ook binnen de raden zelf kwam een discussie over de mogelijke reorganisatie op gang.

In 1946 werd door de Vereniging van Secretarissen van de Voogdijraden in Nederland een rapport naar de Minister van Justitie gestuurd (5). In dit rapport werd onomwonden gesteld, dat het systeem van de kindervetten van 1901 waarbij het hele kinderschermingssysteem in hoofdzaak als arbeid van particulieren werd gezien, onhoudbaar was geworden (in verband met professionalisering en specialisatie). Ook bij de

raden waren de leden volgens deze commissie al lang niet meer opgewassen tegen hun onderzoekstaak. Verder werden nog als knelpunten bij de voogdijraden genoemd: de slechte bezoldiging van het personeel, het gebrek aan uniformiteit, de grote aantallen toevertrouwingen als gevolg van de oorlogssituatie.

Als oplossing voor deze knelpunten bij de raden zagen de secretarissen de ontwikkeling van de voogdijraden tot arrondissementsbureau's, "waar alle draden van jeugdzorg en kindbescherming binnen een bepaald arrondissement samenkomen". Men verwees daarbij naar de publicaties van Mulock Houwer, Koekebakker en Lamers. Tevens wilde men, geheel in de lijn van het voorgaande, de taken van "Pro Juventute" onder die van het jeugdbureau brengen evenals de uitvoering van de gezinsvoogdij.

Opvallend was dat in het rapport van de secretarissen de combinatie van een maatregel tot ontzetting en een reclasseeringsmaatregel ten aanzien van de ouders werd aanbevolen. De in het vorige hoofdstuk besproken maatregel van "plaatsing in een werkkamp" als civielrechtelijke maatregel t.a.v. ouders kwam daarbij in andere gedaante opnieuw naar voren.

Het rapport van de secretarissen van de voogdijraden was zonder overleg binnen de verschillende raden naar de Minister van Justitie gestuurd (6). De raad Zwolle had bedenkingen tegen het rapport. Men vreesde een te grote ambtelijkheid. Als alternatief voor de knelpunten bij de voogdijraad werd een nauwe samenwerking met de Sociale Dienst voorgesteld. In de visie van de raad Zwolle moest niet de voogdijraad maar de voogdijvereniging een eigen "Inspectie" hebben.

Tijdens de vergadering van de Vereniging van leiders van openbare diensten en instellingen voor sociale zorg in 1948 werd deze voorgestelde samenwerking verder uitgebouwd in een preadvies van S. van der Linde, directeur van de Gemeentelijke Dienst voor Sociale Zaken te Zwolle (tevens lid van de voogdijraad Zwolle) (7). Hij wees nogmaals op de noodzaak van samenwerking tussen armenzorg en kindbescherming. Het door mij in onderdeel 3.4.3.4. van hoofdstuk 3 besproken preadvies van Van Vuuren werd door hem daarbij ook aangehaald. Door het falen van zowel de armenzorg als de kindbescherming werden kinderen via de weg van de kindbescherming geplaatst, terwijl de armenzorg nog had kunnen helpen. In een aantal gevallen had de armenzorg daaraan meegewerkt, omdat de kosten voor de plaatsing naar het Rijk konden worden overgeheveld. Van der Linde deed de aanbeveling, directeurs van Sociale Diensten in de voogdijraden op te nemen. Tevens verzette hij zich tegen het rapport van de voogdijraad-secretarissen van 1946, dat "zonder enig overleg met de Voogdijraden" was totstandgekomen. In

plaats van de zuiver ambtelijke voorlichting bepleitte hij een uitbreiding van het aantal voogdijraden of van het aantal leden van de voogdijraden. De gemeentelijke sociale diensten zouden meer dan voorheen het geval was "gevallen van verwaarlozing, met een omstandig voorlichtend rapport moeten doorgeven aan de Voogdijraad".

De discussie werd echter niet naar dit vlak verlegd. Men bleef de oplossing zoeken binnen een versterking van de voogdijraad zelf, waarbij de Minister van Justitie als tegemoetkoming aan de voorstanders van versterking van het lekelement bij de raden in zijn installatierede voor de Commissie tot Reorganisatie van de Voogdijraden zei, dat hij het ook voor de toekomst zou betreuren "wanneer het particulier element in deze instellingen op de achtergrond zou komen te staan".

4.2.2. RAPPORT VAN DE COMMISSIE TOT REORGANISATIE VAN DE VOOGDIJRADEN

4.2.2.1. *Algemeen*

Bij besluit van 10 oktober 1947 werd door Minister van Justitie Maarseveen, de Commissie-Lamers ingesteld (8). De taak van de commissie luidde: "Een onderzoek in te stellen naar de wenselijkheid van reorganisatie van de voogdijraden en eventueel voorstellen te doen omtrent de wijze, waarop zulk een reorganisatie zou dienen te geschieden".

De commissie begon haar rapport, dat op 9 april 1949 werd uitgebracht, met een historisch overzicht (9). In dit historisch onderzoek merkte men op dat de voogdijraden vanaf het begin onvoldoende voor hun taak uitgerust waren (10). Daarnaast was volgens het rapport uit publicaties gebleken, dat de wijze waarop de voogdijraden werkten voor verbetering vatbaar was en dat de werkwijze in de verschillende ressorten ook uiteenliep. Volgens de commissie was de deskundigheid en de activiteit van de secretaris hiervoor maatgevend. In sommige arrondissementen was de voogdijraad daardoor "het centrale punt tussen overheid en particulieren geworden", terwijl in andere arrondissementen de voogdijraden niet meer dan het minimum van hun taak vervulden. Volgens de commissie hadden de raden ook het gemis gevoeld, niet over eigen onderzoeksambtenaren te beschikken. Het historisch overzicht werd afgesloten met de navolgende punten van kritiek op de toen bestaande toestand bij de voogdijraden:

1. onvoldoende coördinatie van de landelijke kinderbescherming in de verschillende arrondissementen;
2. te weinig deskundige leiding door een centraal orgaan;
3. geen "opvangcentrum" en een gebrekkig voorlichtingssysteem;
4. ontbreken van een afzonderlijk uitvoeringsorgaan, speciaal ten behoeve van de gezinsvoogdij;
5. versnipperde inspectie op pleeggezinnen en inrichtingen;
6. verwaarlozing van systematische preventie.

In het tweede hoofdstuk van het rapport kwam de commissie tot de conclusie, dat de naam voogdijraad vervangen zou moeten worden door de naam: arrondissements-jeugdraad. In de praktijk zou deze tot *jeugdraad* worden afgekort.

De naam jeugdraad werd voor het eerst bij een reorganisatievoorstel door de redactie van het Maandblad van Berechtiging en Reclassering gebruikt (1930) (11). Later zou deze naam bij de parlementaire behandeling van het Wetsontwerp tot reorganisatie van voogdijraden in raden voor de kinderbescherming weer verdwijnen. Ik kom daarop nog bij het volgende onderdeel terug (12).

Gezien het feit dat "bescherming" in de oude betekenis niet de belangrijkste taak van de raad meer is, kan volgens mij beter weer de naam jeugdraad bij een nieuwe reorganisatie worden gekozen (13).

Niet alleen wat betreft de naam, maar ook wat betreft de taken zouden de voogdijraden volgens de Commissie-Lamers ingrijpend moeten worden veranderd.

4.2.2.2. *Taken jeugdraden*

Voor de commissie stond voorop dat de jeugdraden een ruimere taak moesten krijgen dan de voogdijraden hadden. De uitvoerende taak moest principieel bij de particuliere instellingen blijven en hoorde niet bij de jeugdraden als overheidsorgaan. Deze moesten er wel op toezien, dat het werk van de instellingen op een deskundige en verantwoorde wijze geschiedde. Daarbij zouden de jeugdraden ook een stimulerende en coördinerende taak krijgen, waarbij ook aan scholing en voorlichting veel aandacht zou moeten worden besteed. De jeugdraad moest een "nieuwe controle voor de kinderbeschermingsarbeid" worden, waarbij de taak van jeugdraad in vijf onderdelen uiteenviel.

a. De jeugdraad moest *opvangcentrum* zijn

Allerlei particulieren of niet-ambtelijke instanties zouden met

klachten over minderjarigen of over verwaarlozing van minderjarigen bij de jeugdraad terecht moeten kunnen. Ook het voogdijregister moest bij de jeugdraad worden ondergebracht. Verder moest van elke minderjarige die met de jeugdraad in aanraking kwam een dossier worden aangelegd. De commissie hechtte veel waarde aan een goede documentatie zoals uit het hiernavolgende onder e. nog zal blijken.

De jeugdraad moest in al die gevallen worden gehoord waar het initiatief tot het nemen van maatregelen niet van de raad was uitgegaan.

Wanneer er in bepaalde streken geen particuliere zorg bestond, dan moest de jeugdraad zorgen dat deze wél van de grond kwam en tot die tijd zolang de taak van de particuliere organisaties op zich nemen.

Bij het zijn van opvangcentrum dacht met name de voorzitter van de commissie, de heer Lamers, "dat bij de Jeugdraad alles moet binnenkomen, dat er dagelijks geschift zal worden, dat spoedgevallen zullen worden aangebracht en op dezelfde dag afgehandeld" (14). Spoedig na de invoering van de raden voor de kinderscherming zou blijken dat deze gedachte een utopie was. Ook spoedzaken vergden bij de raden soms dagen of weken voorbereidingstijd.

b. De jeugdraad moest *onderzoekcentrum* zijn

In de visie van de Commissie-Lamers bleef de jeugdraad ook de aangewezen instantie tot het verzoeken van de gezagsmaatregelen. Nieuw was, dat de jeugdraad ook adviezen moest gaan uitbrengen met betrekking tot de wenselijkheid van strafrechtelijk optreden tegen jeugdigen die strafbare feiten hadden gepleegd. Deze onderzoeken in strafzaken moesten volgens de commissie zelfs met voorrang worden behandeld. Dat dit een vrome wens zou blijken, komt in het volgende hoofdstuk nog uitgebreid aan de orde (5.3.1.3).

Aangezien de jeugdraad ook de voorlichting in strafzaken als taak erbij zou krijgen betekende zulks, dat de jeugdraad ook over eigen voorlichtingsambtenaren zou moeten kunnen beschikken. De Commissie-Lamers was van mening dat hiervoor de ambtenaren voor de kindervetten bij de jeugdraden moesten worden ondergebracht. Hun aanstelling zouden zij van de Minister van Justitie krijgen.

Behalve eigen onderzoeksambtenaren moest de raad, voor de voorlichting, ook over "voldoende mogelijkheden tot deskundige bijstand" kunnen beschikken. Men dacht daarbij zowel aan eigen deskundigen als aan het inschakelen van andere instanties: medisch-opvoedkundige bureau's, bureau's voor levens- en gezinsvragen, observatiehuizen etc.

Dat de jeugdraad in de ogen van de commissie als enige onderzoeksinstantie was uitgekozen, blijkt uit de opmerking dat men de kinderpolitie niet langer met een onderzoekstaak wilde belasten. De kinderpolitie moest slechts een schifting maken tussen welke zaken als te onbelangrijk moesten worden beschouwd en de overige zaken die ter beoordeling aan de jeugdraad moesten worden doorgegeven.

De consequentie van dit voorstel van de Commissie-Lamers was, een scheiding tussen de voorlichtende en de hulpverlenende taak die de ambtenaren voor de kinderwetten in de loop der tijd hadden gekregen. Deze combinatie had in de praktijk heel gunstig gewerkt, maar om organisatorische redenen zou er een einde aan moeten worden gemaakt.

In mijn ogen is dit het meest ongelukkig gekozen voorstel van de Commissie-Lamers geweest. Een voorstel dat bovendien in de huidige praktijk van de raden voor de kinderscherming nog nauwelijks in alle gevallen vol te houden is. Voorlichting is immers ook hulpverlening en tijdens deze onderzoeken van de raad worden hulpverleningsprocessen door de huidige maatschappelijk werkers op gang gebracht, die wegens de relatief korte duur die voor de rapportage staat, weer moet worden afgebroken. Naar twee kanten had dit voorstel nare consequenties. Ten eerste naar de kant van de cliënten, die een door de raad zelf op gang gebrachte hulpverlening beëindigd zagen en die na een overdracht aan een andere maatschappelijk werker, weer opnieuw vertrouwen moesten krijgen, hetgeen de continuïteit in de hulpverlening niet bevorderde. Ook naar de kant van de justitiële autoriteiten waren de gevolgen nadelig. Zij vroegen voorlichting maar kregen deze niet op tijd omdat de afhandeling van de zaak vanwege het hulpverleningsaspect in de voorlichting lang op zich liet wachten. Op deze knelpunten kom ik in het volgende hoofdstuk nog nader terug. Toch is het van belang er op deze plaats al enige aandacht aan te besteden omdat het juist de voorstellen van de Commissie-Lamers zijn geweest, die de scheiding tussen voorlichting en hulpverlening tot stand hebben gebracht.

Alleen in uitzonderingsgevallen konden de ambtenaren voor de kinderwetten nog na de reorganisatie met het toezicht worden belast. Met name Mulock Houwer pleitte in de Commissie-Lamers ervoor dat de ambtenaar die het onderzoek had gedaan ook als gezinsvoogd werd aangewezen (15).

c. De jeugdraad moest maatregelen kunnen uitlokken

Volgens de Commissie-Lamers moest de jeugdraad het centrum zijn van waaruit werd beoordeeld of een zaak bij de kinder-

rechter (ondertoezichtstelling) of bij de rechtbank (onthef-fing en ontzetting) aanhangig moest worden gemaakt. In een groot aantal gevallen zou de raad ook naar particuliere of overheidsinstellingen kunnen verwijzen. Voor dergelijke za-ken zou de adviserende taak van de jeugdraad van groot be-lang zijn. De commissie stond op het standpunt dat de jeugd-raad *verplicht* was te adviseren aan rechterlijke instanties, met uitzondering van de advisering inzake de toeziende voog-dij na overlijden van een van de ouders waarbij de andere ouder van rechtswege voogd was geworden.

Deze adviserende taak zou verricht dienen te worden bij ontheffings- en ontzettingsprocedures en verder bij gezags-voorzieningen over minderjarigen, verzoeken tot ondertoe-zichtstelling, voogdijvoorzieningen na echtscheiding en voor-zieningen in de ouderlijke macht na scheiding van tafel en bed, voogdijbeslissingen door de kantonrechter en alimenta-tiezaken waarbij minderjarigen waren betrokken.

- d. De jeugdraad moest ook een *toezichthoudende taak* krijgen op de uitvoering van rechterlijke beslissingen en krach-tens de Pleegkinderenwet

De jeugdraden moesten worden belast met het toezicht over de uitvoering van alle onder c. genoemde beslissingen die ten aanzien van minderjarigen waren genomen.

Bij dit onderdeel van de taak van de jeugdraad kwam de commissie ook voor de vraag te staan wie de leiding van de ondertoezichtstelling zou moeten krijgen: de kinderrechter of de voogdijraad. Uitgesproken werd dat de leiding van de on-dertoezichtstelling en ook het toezicht daarop bij de jeugd-raad moesten komen. Men motiveerde dit met de stelling: "Aan de rechter blijve wat tot de rechterlijke taak behoort". In eerste instantie zou de jeugdraad een beslissing moeten nemen bij verschil van mening tussen ouders en gezinsvoogd. Beroep op de kinderrechter was wel mogelijk.

Tijdens de vergaderingen van de Commissie-Lamers wees Kist erop, dat wanneer een gezinsvoogd met een probleem zat, hij via gezinsvoogdijvereniging en jeugdraad pas uitein-delijk bij de kinderrechter terecht kwam (16). Hij vreesde dat in dergelijke gevallen de gezinsvoogdijvereniging wel eens zou kunnen worden gepasseerd.

Volgens Lamers ging het hier alleen om geschilpunten die aan de jeugdraad en kinderrechter konden worden voorge-legd. Bij problemen in individuele gevallen moest de gezins-voogdijvereniging uitkomst bieden en niet de jeugdraad en kinderrechter (17).

Verder zou de jeugdraad toezicht moeten houden op "de

verpleging van voogdijkinderen" en contact onderhouden met ontzette en ontheven ouders om proefherstel en herstel mogelijk te maken. De jeugdraad moest ook toezicht houden op de TBR-gestelde minderjarigen en op de naleving van de voorwaarden bij de voorwaardelijke TBR, voorwaardelijke tuchtschoolstraf of voorwaardelijke invrijheidstelling na tuchtschoolstraf.

De Commissie-Lamers meende dat de jeugdraad slechts een controlerende taak had (18). De eigenlijke zorg die uit de rechterlijke beslissing voortvloeide moest bij de particuliere zorg blijven.

De kwestie kwam in de besprekingen van de commissie erg onduidelijk aan de orde. Dat bracht Lamers ertoe te zeggen, dat de jeugdraad controle uitoefende op de vereniging en niet op het kind. Koekebakker vroeg zich af hoe die controle effectief kon zijn zonder dat de raad iets van het kind afwist. Volgens Lamers zouden de ambtenaren van de jeugdraden "steekproeven kunnen nemen zonder een regelmatige controle uit te oefenen" (19).

Op de achtergronden hiervan ben ik reeds uitgebreid bij de taken van de voogdijraden in de kindervetten van 1901 ingegaan (20).

e. De jeugdraad moest een *studie- en documentatiecentrum* zijn

De taak van de jeugdraad als documentatiecentrum viel in tweeën uiteen: de personeelsdocumentatie over minderjarigen en de documentatie over het kinderbeschermingswerk. Bij de persoonsdocumentatie speelde het voogdijregister een grote rol. Hieruit zouden allerlei instellingen gegevens over de minderjarigen kunnen halen.

Daarnaast was volgens de Commissie-Lamers studie nodig teneinde de verschillen te bestuderen in de problematiek met betrekking tot jeugdigen in stedelijke en agrarische gebieden.

Van deze taak is in de praktijk ook niets terecht gekomen. Mr. Bink waarschuwde daar al voor tijdens de commissievergaderingen (21). Volgens hem hadden de leden, die deze taak moesten uitvoeren, daarvoor geen tijd.

In het rapport werd er tenslotte nog voor gepleit dat er jaarverslagen werden samengesteld en actieprogramma's voor de komende jaren.

4.2.2.3. *Organisatie en samenstelling van de arrondissementsjeugdraden*

In het derde hoofdstuk van het rapport besteedde de Commissie-Lamers speciale aandacht aan de organisatie van de jeugdraden. De commissie maakt voor het uitgangspunt van een toekomstige organisatie twee modellen. In *model A* lag de uitvoering van de taak van de jeugdraad in handen van een ambtelijk bureau. Dit bureau was gesplitst in secties voor verschillende onderdelen van de taak. De jeugdraad behield het oppertoezicht en fungeerde als commissie van toezicht, bijstand en advies. In *model B* lag de verantwoordelijkheid voor het beleid geheel bij de jeugdraad. Het bureau was het uitvoerende orgaan waaraan de jeugdraad zijn bevoegdheden kon delegeren. De Commissie-Lamers koos duidelijk voor model B. Men tekende hierbij aan dat een actief, snelhandelend optreden nodig was en in verband daarmee een *vergaande delegatie* van bevoegdheden aan het uitvoerend orgaan (bureau en directeur) nodig was. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het beleid moest bij de jeugdraad berusten. In alle individuele zaken kon de jeugdraad zelf beslissingen nemen, maar de commissie vond het "niet doenlijk dat de Jeugdraad op *alle* terreinen zijner werkzaamheid in alle individuele zaken zelve de beslissing neemt door besluiten der ledenvergadering".

Over deze kwestie van delegatie is in hoofdstuk 3 bij de totstandkoming van het Organisatiebesluit 1905 ook al gesproken (22). Tijdens de parlementaire behandeling van het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden (4.3.) komt dit onderwerp opnieuw uitgebreid ter sprake. Het is opvallend dat de commissie met een modellenkeuze kwam en dat zij uitdrukkelijk voor het model koos waarbij de leden van de raad de uiteindelijke zeggenschap bleven behouden. Deze modellenkeuze zou in 1974 opnieuw, ditmaal door de Commissie-Abbenhuis, naar voren worden gebracht (23). Daarbij kwam uiteindelijk de keuze op vrijwel exact hetzelfde neer als waarvoor de Commissie-Lamers stond. In het volgende hoofdstuk zal ik de voorstellen in de Commissie-Abbenhuis nader bespreken. Daarbij zat men op gelijke golflengte als de Commissie-Lamers: studie of een wijziging van de bevoegdheden binnen de raden wenselijk was. In mijn voorstellen (hoofdstuk 6) ga ik een stap verder en wil ik de positie van de raad binnen het geheel van de (jeugd-)welzijnszorg opnieuw bezien.

De Commissie-Lamers wilde de jeugdraad in meerdere kamers splitsen. Eerder was Lamers zelf in zijn preadvies met dit idee gekomen (4.2.1.). In het rapport besteedde de commissie ditmaal wel aandacht aan de vraag hoe beoordeeld werd welke zaak in welke kamer thuishoorde. De onderzoe-

ken tussen ondertoezichtstellings- en ontheffings- of ontzettingsgronden was ditmaal niet aan afzonderlijke kamers toegedacht maar aan één kamer van de jeugdraad. Dit alles onder de noemer van preventieve kinderbescherming. Daarnaast zou een tweede kamer moeten worden ingesteld voor de "repressieve kinderbescherming": het toezicht op de uitvoering van de beslissingen. Tenslotte een derde kamer die voornamelijk echtscheidingszaken zou behandelen. Voor zijn uitvoerende taak kreeg de raad de beschikking over een bureau, waarbij dit voor de hiervoor genoemde deeltaken ook in secties of onderafdelingen gesplitst moest worden. De onderzoeken zouden vooral op aandrang van het lid van de commissie, Vunderink, door het ambtelijk bureau moeten geschieden (24).

De plenaire vergadering van de jeugdraad zou de algemene zaken behandelen, zoals algemeen beleid, personeelsbeleid en coördinatie kinderbeschermingswerk.

Wat de samenstelling van de jeugdraden betreft werd de nadruk gelegd op *deskundige* vertegenwoordigers van de kinderbeschermingsinstellingen. Men achtte het ongewenst dat leden van de rechterlijke macht deel zouden uitmaken van de jeugdraad omdat zij beslissingen moesten nemen in de zaak waarin door de jeugdraad was geadviseerd.

Belangrijke uitgangspunten en waarborgen die bij de kindervetten van 1901 waren geïntroduceerd zouden met deze gewijzigde opvatting over de samenstelling worden opgegeven (2.4.4.3.). Ook over het uitgangspunt van destijds, dat de benoeming van de leden niet uitsluitend aan het Rijk moest worden overgelaten werd niet meer gesproken.

In het vierde hoofdstuk bepleitte de commissie de instelling van een *centrale jeugdraad*. Deze centrale jeugdraad zou het werk van de arrondissements-jeugdraden moeten coördineren en de ontwikkeling van de kinderbescherming landelijk stimuleren. Het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies voor het Rijkstucht- en Opvoedingswezen zou haar adviserende taak aan de centrale jeugdraad afstaan. Er zou meer aandacht moeten worden besteed aan preventie en het tot stand komen van een landelijk studie- en documentatiecentrum zou tot de taak van de centrale jeugdraad behoren.

Aangezien de minister in zijn op het rapport gebaseerde wetsontwerp de centrale jeugdraad niet had overgenomen, zal ik niet langer ingaan op de uitvoerige beschrijving van de taken die de Commissie-Lamers aan deze raad had toebedacht.

4.2.3. REACTIES OP HET RAPPORT VAN DE COMMISSIE TOT REORGANISATIE VAN DE VOOGDIJRADEN

In hun reacties op het rapport van de Commissie-Lamers stonden de voogdijraden overwegend negatief tegenover de reorganisatie zelf. Alleen de raden Amsterdam, 's-Hertogenbosch, Almelo, Middelburg en in mindere mate Breda waren vóór. Tien raden waren tegen en van zes raden was geen reactie bekend (25). De meesten waren sterk voor behoud van het lekenelement. Alleen Rotterdam pleitte uitdrukkelijk voor een versterking van de positie van het ambtelijk apparaat. De kinderrechter in 's-Hertogenbosch deelde dat standpunt en was zelfs van mening dat het college van de raad gemist kon worden (26). Juist vanwege het honoraire karakter van het college bestond er volgens hem bij de rechter de geneigdheid, "alles wat de voogdijraad bij hem aanhangig maakt, als gesneden koek te aanvaarden". Ook wanneer de ambtenaren voor de kindervetten naar de voogdijraad overgingen zou de kinderrechter een deskundig onderzoeksbambtenaar missen. De kinderrechter te 's-Hertogenbosch kwam met de suggestie, die in het kader van dit werkstuk van groot belang is, de kinderrechter zelf de beschikking te geven over een van de jeugdraad onafhankelijk ambtenaar (ambtenaar bij de kinderrechter). Deze zou de zaak opnieuw kunnen onderzoeken wanneer de kinderrechter de zaak aanvaankelijk niet voldoende onderzocht vond.

Kern van de zaak was dat de rechter niet voor de vol' 100% afhankelijk moest zijn van het rapport, dat door de raad werd uitgebracht (27).

In de kring van particuliere organisaties bestonden ook principiële bezwaren tegen het streven van de commissie, de positie van de jeugdraden te versterken. Men zag hierin een aantasting van de onafhankelijkheid van de particuliere instellingen. Deze bezwaren werden zowel in katholieke als in protestants-christelijke kring geuit. Volgens Brantjes sprak uit het rapport een wantrouwen tegenover de particuliere charitas (28). Verder meende hij, dat een wens tot een reorganisatie van de voogdijraden bij een groot gedeelte van de kinderbescherming voortvloeiende "uit de gedachte om het particulier element bij de uitvoering van de kindervetten zoveel mogelijk uit te schakelen" (29).

De Commissie-Lamers was bij haar voorstellen uitgegaan van een samenwerking tussen overheid en particuliere instellingen. Het accent had men echter bij deze samenwerking naar de kant van de overheid verlegd, terwijl de nadruk volgens Brantjes juist bij het particulier initiatief behoorde te liggen (30). Ik denk dat deze constatering van Brantjes op zichzelf juist is, maar dat het destijds moeilijk was het ac-

cent volledig op het particulier initiatief te leggen. Het sterk verzuilde particuliere initiatief had het op een aantal terreinen laten afweten en was ook hard aan vernieuwing toe. Een vernieuwing die zich in de loop van de jaren zestig wel ging voltrekken. Bovendien bleek in de loop der tijd dat aan hoge verwachtingen die men van de gereorganiseerde raden had gehad ook niet was voldaan.

De grootste bezwaren richtten zich tegen de door de Commissie-Lamers voorgestelde artikelen 461g en 461h (oud) BW. Deze artikelen waren in de bijlagen van het rapport opgenomen (31). In artikel 461g stond dat de jeugdraad belast zou worden met de leiding en het toezicht op alle kinderbeschermingsaangelegenheden. Artikel 461h beschreef de adviserende taak van de jeugdraad en bepaalde, dat de raad ook initiatieven moest nemen en samenwerking tussen instellingen moest bevorderen.

Volgens Ariëns kon door de invoering van de artikelen 461g en 461h het gevaar ontstaan, dat uiteindelijk het subsidiariteitsbeginsel op z'n kop werd gezet (32).

Het Katholieke Verbond kwam met een eigen voorstel over de arrondissements-jeugdraden. De jeugdraden moesten vóórdat zij de autoriteiten van advies dienden eerst uit eigen beweging met een particuliere kinderbeschermingsorganisatie overleg plegen. Ook binnen de Commissie-Lamers was destijds dit onderwerp vrij diepgaand besproken. Uiteindelijk zou in de praktijk blijken, dat de raden noodgedwongen hun marginale positie wel hebben behouden. Toch hebben zij op een aantal terreinen taken op zich genomen die eigenlijk bij het particulier initiatief thuishoorden. Welke knelpunten daarbij bestaan en welke oplossingen ervoor gekozen kunnen worden zal in het volgende hoofdstuk worden besproken.

Veel minder kritiek ondervond het voorstel van de Commissie-Lamers de raad alleen met voorlichting van de rechter te belasten. Buiten de raden werd voorlichting, zoals in hoofdstuk 3 besproken, ook door de ambtenaren van de kinderplicht en de kinderplicht gegeven. Het parket van de officier van justitie te Arnhem bepleitte echter, dat de ambtenaren voor de kinderplicht volkomen onafhankelijk, zowel aan justitie als aan de raden, rapporten zouden uitbrengen. Zij moesten een zekere mate van zelfstandigheid bezitten en "zeker niet onder de curatele der Jeugdraden vallen" (33). Muller schreef in het Maandblad voor Berechting en Reclassering dat hij geen bezwaar tegen het voorstel had (34). "Het rapport van de Commissie-Lamers had wel tot uitdrukking moeten brengen dat niet alle ambtenaren voor de kinderplicht naar de jeugdraden konden overgaan. Alleen de ambtenaren die met de voorlichtingsrapportage waren belast zouden bij

de jeugdraden moeten komen; de rest moest bij de particuliere instellingen blijven. Deze laatsten waren immers belast met "het reclasseringswerk van leiding van kinderen", aldus Muller.

Ook "Pro Juventute" had geen bezwaren tegen het voorstel de ambtenaren voor de kindervetten bij de jeugdraden onder te brengen. Volgens Doek "doet dit ontbreken van bezwaren tegen de beroving van één der belangrijkste organen wat merkwaardig aan" (35). Daarbij laat hij de voorzitter van het Verbond, Mr. B. Kist aan het woord. Die verklaarde dat er door de kinderrechters in enkele gevallen een groot beslag op de ambtenaren voor de kindervetten werd gelegd: "De enige relatie, die er tussen deze ambtenaren en de betrokken vereniging nog bestaat is deze, dat de vereniging 15% van de meerdere kosten uit eigen zak betaalt". Een behoorlijke organisatie van de beroepskrachten was hierdoor niet mogelijk en zij moesten een kwijnend bestaan blijven leiden (36).

Volgens Hoefnagels maakten de ambtenaren voor de kindervetten wel degelijk bezwaren (37). De kritiek kwam echter niet veel verder dan de secretarissen van de raden in de arrondissementen waarin zij werkten, aldus Hoefnagels. Overigens spreekt Hoefnagels over de periode tussen 1954 en 1956 en de parlementaire behandeling van het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden. In het volgende onderdeel van dit hoofdstuk kom ik daarop nog nader terug.

Brantjes had ook kritiek op het voorstel, de raad voor de voorlichting met ambtenaren voor de kindervetten uit te rusten (38). Hij vond dit "een dwaas idee". In zijn visie kon de raad toch wel voor z'n voorlichting aan de rechter gebruik maken van ambtenaren voor de kindervetten, M.O.B.'s en Pedagogische Instituten. De aanstelling van eigen deskundigen door de jeugdraad bestreed hij met het argument, dat conflicten bij opvoeding, beroepskeuze en tijdens de puberteit in het algemeen, ten nauwste samenhangen met de levensbeschouwing van de ouders en het kind. Dit was een zaak voor de particuliere organisaties. Meer steekhoudend leek mij het argument van de voogdijraad te Leiden, dat het uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk zou zijn voldoende mensen te vinden die aan de eisen van de commissie voldeden (39). Deze raad stelde ook de kwestie aan de orde van het verplicht advies, dat de raad aan de officier van justitie zou moeten geven over de vraag of vervolging plaats moest hebben (40). Dit was volgens deze voogdijraad in strijd met het opportunitetsbeginsel. Men bepleitte daarentegen invoering van het overleg tussen kinderrechter, voogdijraad en officier van justitie (driehoeksoverleg) zoals dat in het arrondissement 's-Gravenhage geschiedde. Ook de voogdijraad 's-Gravenha-

ge was deze mening toegedaan (41).

Ook over de vraag wie met de leiding van de ondertoezichtstelling moest worden belast verschilden de meningen nog steeds. Van de voorgedijraden die zich in hun reacties op het rapport hadden uitgelaten waren slechts twee raden ervoor, dat de leiding bij de voorgedijraad kwam. Zeven raden spraken zich er duidelijk vóór uit, dat de leiding over de ondertoezichtstellingen bij de kinderrechter moest blijven. Overwater koos voor een wijziging van de bestaande regeling (42). Met Brantjes was ook Knuttel er een tegenstander van de leiding van de ondertoezichtstelling aan de gereorganiseerde voorgedijraad op te dragen. Hij koos juist voor een uitbreiding van het bureau van de kinderrechter met maatschappelijk werkers. De kinderrechter was dan beter in staat aan de gezinsvoogdij leiding te geven (43). Mr. Muller noemde de keuze van het rapport van de Commissie-Lamers, dat de leiding van en het toezicht op de uitvoering van de ondertoezichtstelling bij de jeugdraad moest berusten "de enige grote fout van dit voortreffelijke rapport". De jeugdraad moest volgens Muller alleen toezicht op het toezicht van de instellingen hebben. De gezinsvoogdijverenigingen moesten met de uitvoering van de ondertoezichtstelling worden belast.

Mr. De Bie sloot zich aan bij de tegenstanders van het voorstel de voorgedijraad met de leiding van de ondertoezichtstelling te belasten (44).

De Vereniging van Ambtenaren voor de Reclassering en voor de Kinderwetten had nog geen definitief oordeel over de vraag bij wie de leiding van het toezicht op de uitvoering van de ondertoezichtstelling moest berusten (45).

Het geheel overziende was het oordeel over het rapport van de Commissie-Lamers overwegend negatief. Ronduit vernietigend waren enkele opmerkingen in de brieven van nota bene de voorgedijraden zelf. De voorgedijraad Utrecht stelde vast dat de commissie het stelsel van de kindrewetten van 1901 in feite had verlaten (46): "Het democratisch beginsel bij de Voogdijraden wordt in het rapport overboord gegooid en vervangen door een bureaucratisch". Volgens de voorgedijraad Breda was de eerste stap naar staatsvoogdij gezet (47) en de raad Arnhem meende dat het rapport niet aan een zekere centralisatiezucht ontkwam (48).

Met name deze laatste opmerking sloeg de spijker op zijn kop. Dit was ook de reden waarom het rapport van de commissie niet naar de bureaulade of prullenmand werd verwezen, maar toch als basis werd gebruikt voor het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden. Centralisatiestreven stond in die tijd op departementaal niveau immers voorop.

4.3.1. ALGEMEEN

Drie-en-een-half-jaar na het verschijnen van het rapport van de Commissie-Lamers werd het Wetsontwerp tot reorganisatie van de voogdijraden ingediend (49). Volgens de memorie van toelichting was het rapport-Lamers een goede basis voor de reorganisatie van de voogdijraden. In het vorige onderdeel van dit hoofdstuk ben ik uitvoerig ingegaan op de kritiek die op het rapport van de Commissie-Lamers werd geuit. Deze kritiek beperkte zich niet tot die groeperingen die zich door het rapport ook werkelijk bedreigd konden voelen: de particuliere instanties. Ongezouten kritiek kwam er ook van de kant van de voogdijraden zelf en de rechtbanken. In dit verband mag des te meer als kwalijk worden bestempeld, dat een rapport van de secretarissen van de voogdijraden van 1946, dat mede als basis diende voor het rapport van de Commissie-Lamers, noch in eigen kring tevoren was besproken, noch door alle voogdijraad-secretarissen werd gedeeld. Bij de hierboven geplaatste opmerking in de memorie van toelichting kunnen dan ook met recht vraagtekens worden geplaatst.

De eigenlijke reorganisatie van de voogdijraden zou plaats moeten vinden op basis van een gewijzigd en aangevuld artikel 461 e.v. (oud) BW. De nadere uitwerking moest bij algemene maatregel van bestuur geschieden. De hele operatie was zeer ingrijpend. Dat moge ook blijken uit het feit dat het personeel van de raden met ongeveer 25% moest worden uitgebreid. De kosten hiervan waren zeker voor die tijd niet gering. In de memorie van toelichting schatte men dit op een totaal van f 800.000,- per jaar. Ik kom hier in het hiernavolgende nog op terug.

Ook de naam van de voogdijraden zou moeten veranderen. In de memorie van toelichting werd de naam "arrondissementsraad voor de jeugdbescherming" gekozen. In het voorlopig verslag werd opgemerkt dat deze naam toch eigenlijk te lang was (50). De toevoeging "arrondissements-" werd overbodig geacht, terwijl de meningen nog verschilden of "de raad voor de jeugdbescherming" beter was dan "raad voor de kinderbescherming". Doorslaggevend voor de naamgeving van de nieuwe raad was dat de Tweede Kamer kort daarvoor een Wetsontwerp tot instelling van een Raad voor de Jeugdvorming had aangenomen. Bij die gelegenheid was de naam jeugdraad uitdrukkelijk verworpen, omdat deze teveel leek op de bestaande kerkelijke Jeugdraden. In de memorie van antwoord onderschreef de minister dit betoog en koos hij ook voor de naam "raad voor de kinderbescherming" (51). Deze naam sloot vol-

gens hem ook aan bij de termen: kindernetten, kinderrechter, kinderpoltie en kinderbefcherming (52).

Wat betreft de taak van de nieuwe raad (ook daarop kom ik nog uitgebreider terug) onderscheidde de memorie van toelichting grofweg vier deeltaken:

1. het instellen van onderzoeken in die gevallen waarin maatregelen met betrekking tot het gezag nodig waren, of het instellen van een strafvervolgving tegen minderjarigen overwogen werd;
2. het na onderzoek advies uitbrengen aan de rechter over de wenselijkheid van maatregelen;
3. het toezicht uitoefenen op de uitvoering van de maatregelen en in al die gevallen waarin het gezag niet werd uitgeoefend;
4. het beschikken over documentatie en het activeren van de mogelijkheden van jeugdbefcherming in het ressort.

Volgens de memorie van toelichting zouden "zoveel mogelijk gevallen van verwaarlozing of wangedrag van minderjarigen" ter kennis van de raad moeten komen. Mr. Overwater schreef in het Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk, dat de raad bedoeld was als het "aanloopcentrum" voor "allen die een geval wilden signaleren waarin mogelijk maatregelen moesten worden getroffen" (53).

Uit de hierboven genoemde algemene taakstelling van de raden blijkt, dat zij ook onderzoeken zouden moeten instellen. Daarvoor was het volgens de memorie van toelichting nodig dat zij, "niet onkundig zal moge blijven van het terrein van het zogenaamde preventieve werk". De taak van de raad beperkte zich daarbij niet tot de zuiver justitiële kinderbefcherming. Hiermee raken we op het terrein waarover het meest uitvoerig werd gediscussieerd bij de reorganisatie van de voogdijraden. Het betrof de taak van de raad in zijn verhouding tot het particulier initiatief. De vrees bestond dat de regering met deze voorstellen dreigde in te grijpen in het particuliere werk en dat ondergeschikt wenste te maken aan de overheid (54).

4.3.2. RAAD EN PARTICULIER INITIATIEF

In het Voorlopig Verslag waren de leden het met de minister eens dat het feitelijke werk van de jeugdbefcherming in particuliere handen moest blijven (55). Zij verheugden zich erover dat de minister niet voor een geheel ambtelijke raad had gekozen. Een aantal leden stond daarbij op het standpunt dat de overheid niet zelfstandig mocht ingrijpen als het particulier initiatief tekort schoot. De overheid moest in hun visie eerst al het mogelijke doen om het particulier initiatief

toch zover te krijgen. Deze leden wilden de voogdijraden meer "inspecties" laten worden, zoals die al bij het onderwijs en in de volksgezondheid bestonden.

Een vergelijking tussen kinderbescherming enerzijds en volksgezondheid en onderwijs anderzijds ging volledig mank. De strekking van de opmerking van de kamerleden moet eerder worden uitgelegd in de zin van het leggen van meer accent op de controlerende taak van de raad, dan van het opzetten van een vergelijkbare organisatie. Overigens getuigde deze parlementaire behandeling van weinig inzicht in de praktijk van de kinderbescherming. Of zoals Hoefnagels het in het Nederlands Juristenblad formuleerde: "de minister en de kamerleden spreidden een onnozelheid en onkunde ten toon inzake de gewone werkelijkheid der kinderbescherming" (56).

Ondanks dit geringe praktijkinzicht werd door een aantal kamerleden een stelling verdedigd die nu opnieuw actualiteitswaarde heeft. Men wilde particuliere organisaties in plaats van voogdijraden met het vooronderzoek in kinderbeschermingsaangelegenheden belasten. Deze kamerleden waren niet tot dit standpunt gekomen omdat de particuliere organisaties op grond van praktijkervaring beter in staat waren gebleken dit vooronderzoek te verrichten, maar omdat "particulier" voor hen synoniem was met "confessioneel" (57). Voor het verrichten van het vooronderzoek moesten de raden dan wel zelf over psychologen en psychiaters kunnen beschikken.

De kamerleden zochten voor hun opvatting steun bij Mr. Noël (58). Lang niet alle kamerleden waren het hiermee eens. In het voorlopig verslag werd zelfs opgemerkt dat de voorstanders van het vooronderzoek door particulieren terugkwamen op het systeem dat in 1901 was gekozen. De voogdijraad werd in de ogen van deze kamerleden beroofd van wat destijds bij de oprichting essentieel werd geacht: voorbereiding van rechterlijke beslissingen door een onpartijdig orgaan. Daarmee werd in de discussie een element gebracht dat de verdere parlementaire behandeling zou overheersen: rapportage door de voogdijraad stond voor onpartijdig en deskundig; rapportage door particulieren stond voor partijdig.

In zijn proefschrift schrijft Hoefnagels hierover dat de rapportage een (deel van het) vooronderzoek is waarvoor men deskundige krachten nodig heeft, *die niet aan partijen op een of andere bijzondere wijze zijn gelieerd* (59). Die eigenschap behoeft niet alleen aan de rapporteur (thans maatschappelijk werker) van de raad toe te komen. Ook iemand met een levensbeschouwing kon zijn werk vanuit zijn levensbeschouwing onpartijdig verrichten.

Volgens Hoefnagels konden ook rapporten van particuliere instellingen ten dienste van de raad worden uitgebracht. Deskundigheid behoeft ook niet aan de raad gebonden te zijn om-

dat ook particuliere verenigingen of bureau's al hun aandacht zouden kunnen wijden aan de rapportage.

De minister verklaarde zich in de memorie van antwoord tegen het opdragen van het vooronderzoek aan de particuliere instellingen. Hij maakte daarbij een onderscheid tussen het persoonlijkheidsonderzoek (60) en het onderzoek naar de levensomstandigheden en het milieu. Deze termen waren volgens Hoefnagels niet elkaar uitsluitende tegenstellingen maar duiden volgens hem op een min of meer kunstmatig onderscheid (61). Een persoonsonderzoek werd pas ingesteld wanneer het milieuraapport de noodzaak of wenselijkheid daarvan aantoonde. Bovendien ging het bij het persoonsonderzoek om de mens in het milieu en zag degene die het persoonsonderzoek deed, op een of andere wijze het milieu terug in de persoon die bij hem was (62).

Deze passage is in de verleden tijd geschreven, omdat een aantal kenmerken tegenwoordig voor het sociale onderzoek van de raad voor de kinderbescherming niet meer opgaan. Het is zeker niet mijn bedoeling dit sociale onderzoek nader inhoudelijk te beschrijven. Wel wil ik met het bovenstaande aangeven dat tijdens de parlementaire behandeling argumenten werden gezocht en gevonden die een rechtvaardiging moesten geven voor het aanvankelijk in de memorie van toelichting alleen aan de raden opdragen van onderzoeken in kinderbeschermingsaangelegenheden. Aangezien dit niet kon worden volgehouden stond de minister toe dat "persoonlijkheidsonderzoeken" wél door particuliere instellingen verricht zouden blijven.

De scheiding tussen "persoonlijkheidsonderzoek" en "milieuonderzoek" was destijds kunstmatig getrokken om het terrein tussen particuliere zorg en bemoeienissen van de raad af te bakenen.

In het Verslag van de Vaste Commissie voor Justitie werd opnieuw over deze zaak gediscussieerd. Er werd opnieuw over het persoonlijkheidsonderzoek én het onderzoek naar de levensomstandigheden en het milieu (sociaal onderzoek) in één adem uitgesproken en dat was volgens de minister onjuist. Hij herhaalde dat "persoonlijkheidsonderzoek" heel wat anders was dan het sociale onderzoek. Volgens de minister verrichtte de raad vóór de reorganisatie al sociale onderzoeken, behalve in strafzaken. "Men zou deze werkzaamheden best naar één algemene vereniging kunnen overbrengen, maar zo'n vereniging is er niet", aldus de minister.

De verenigingen "Pro Juventute" waren opgericht om een algemeen karakter te dragen, maar de feitelijke situatie was, dat een ontwikkeling had plaatsgevonden waarbij een belangrijk deel van de gezinsvoogden zich apart had georganiseerd. Daarom was het moeilijk, zo zei de minister, het eerste onder-

zoek aan een instelling in plaats van aan de voogdijraad op te dragen.

Dit alles betekende dat de minister in principe wel bereid was geweest een andere beleidskeuze te maken, mits er zijns inziens een beleidsalternatief voorhanden was geweest. Aangezien hij bang was voor partijdigheid vanuit de verschillende levensbeschouwelijke achtergronden én omdat destijds gezinsvoogden zowel in afzonderlijk verenigingsverband als particulier optraden, wilde hij aan het opdragen van de vooronderzoeken aan particuliere instanties niet meewerken (63).

Ook destijds moesten de leden van de Vaste Commissie voor Justitie erkennen dat de minister in beginsel wel met hun denkbeeld had willen meegaan, maar dat hij dit op praktische gronden afwees. Van die praktische argumenten van de minister waren nog niet alle leden overtuigd. Zij wezen daarbij op het K.B. van 1925 (64). Daarin stond, dat in het belang van het onderzoek in een strafzaak, inlichtingen gevraagd konden worden "aan alle personen en lichamen welke op het gebied van de reclassering of kinderbescherming werkzaam zijn". Als het om een minderjarige ging konden de ouders wel degelijk aangeven aan welke instelling zij het onderzoek het liefst opgedragen zouden willen zien. In twijfelgevallen kon de raad dit zelf doen.

De scheiding tussen voorstanders van het vooronderzoek door de raad en het onderzoek door particulieren bleef bestaan. Een ander deel van de leden van de Vaste Commissie voor Justitie wees op de samenstelling van de commissies van de raden waarin mensen van allerlei levensbeschouwing waren opgenomen. Volgens hen was het belang van het particuliere element in het vooronderzoek daardoor toch voldoende gewaarborgd.

Toch meenden de overige leden dat het zwaartepunt van het vooronderzoek bij het particuliere initiatief behoorde te liggen. Wanneer de verenigingen een rapport hadden uitgebracht over de vraag of een maatregel wenselijk was, kon de raad dit rapport nog altijd bekijken (65).

Het was jammer dat tijdens de algemene beraadslagingen in de Tweede Kamer alleen het kamerlid Lommaire nog het standpunt verdedigde, dat de voorbereiding en uitlokking van beslissingen van de civiele rechter in handen moest worden gesteld van de particuliere verenigingen en instellingen (66).

Anderen, onder wie de heer Van Rijckevorsel, zagen na aanvaarding van dit wetsontwerp meer mogelijkheden voor ontwikkeling van het particulier initiatief op het gebied van het preventieve werk. Er werd op een uitspraak van de minister aangedrongen dat het gezinsvoogdijwerk in de toekomst voldoende gesubsidieerd zou worden.

De Minister van Justitie zei hierover alleen dat het daad-

werkelijke kinderbeschermingswerk in het algemeen door particuliere instellingen en personen diende te geschieden.

De heer Diepenhorst zei in de Eerste Kamer dat hij er toch een voorstander van was, het milieuonderzoek bij de raad te laten (67). "De Staat wordt als laatste instantie dwingende macht door ouders en familie en jeugdige personen aanvaard, hem omzweeft de reuk van onpartijdigheid waarin beide, zowel het niet-optreden als het treffen van maatregelen moeten staan".

Het kamerlid Kropman strijdt in de Eerste Kamer nog eenmaal voor het particuliere initiatief. Uiteindelijk blijft het bij het door de minister gekozen compromis. De raad doet het onderzoek naar levensomstandigheden en milieu en de particuliere instellingen doen in het algemeen de "persoonlijkheidsonderzoeken".

Samenvattend kan worden gesteld dat de verhouding raad-particulier initiatief tijdens de parlementaire behandeling van het Wetsontwerp reorganisatie voorgedragen vooral wordt gekenmerkt door een strijd om de vraag wie het vooronderzoek in kinderbeschermingsaangelegenheden moest verrichten. Door de minister was aanvankelijk ervoor gekozen dat de raad alle onderzoeken zou verrichten in gevallen waarin maatregelen nodig waren of strafvervolgning tegen minderjarigen moest worden ingesteld (4.3.1.). Onder druk van kamerleden die ervoor hadden gepleit het hele vooronderzoek aan particuliere instellingen op te dragen kwam de minister met een compromis dat voor de praktijk moeilijk werkbaar was. Persoonlijkheidsonderzoek bij particulieren, onderzoek naar milieu- en levensomstandigheden bij de raden. Wel zei de minister, dat wanneer er op dat moment één algemene particuliere vereniging was geweest, hij bereid was geweest deze particuliere vereniging het eerste onderzoek te geven.

Op dit moment is er nog steeds niet één particuliere instelling. Wel is de situatie sinds de reorganisatie ingrijpend gewijzigd. Gebleken is tevens, dat er ook grote nadelen verbonden zijn aan het opdragen van onderzoeken aan raden voor de kinderbescherming (o.a. gebrek aan continuïteit in de hulpverlening, mogelijkheden bij overdracht van zaken en lange wachttijden voordat de rapportage kan geschieden).

Dat alles is reden genoeg de gedachte, de particuliere instellingen met het vooronderzoek te belasten eens nieuw leven in te blazen. Op welke wijze dat moet geschieden wil ik in het laatste hoofdstuk beschrijven.

4.3.3. DELEGATIE

Een kwestie die nauw samenhang met de vraag of het vooronderzoek al dan niet door de raad moest geschieden was het vraagstuk van de delegatie. Het was gebruikelijk dat de sociale onderzoeken van de raad door de leden van de raad werden verricht. Deze leden waren particuliere personen. Het was volgens de memorie van toelichting dan ook niet juist, de raad als een geheel ambtelijke instantie op te zetten. De verantwoordelijkheid voor het beleid moest in handen blijven van de raad. In de raad waren de representanten van verschillende geestelijke stromingen opgenomen waar de raden mee in aanraking kwamen. Wel was aan de raad een ambtelijk bureau verbonden waarvan de directeur tevens secretaris was.

In de wetgeving die vóór de reorganisatie gold, was formeel elke vorm van delegatie uitgesloten (3.2.4.). Wel kon er schriftelijke machtiging worden verleend tot het verrichten van bepaalde handelingen door voorzitter en secretaris (art. 10 Organisatiebesluit 1905). Volgens de minister zou bij de arrondissementsjeugdraden een vergaande delegatie van bevoegdheden van de raad aan het bureau mogelijk moeten zijn. Iedere raad zou in zijn reglement naar behoefte de delegatie moeten kunnen regelen. Aangezien de minister de reglementen moest goedkeuren, kon hij waken tegen een te vergaande delegatie. Deze vorm van delegatie die veel verder ging dan hetgeen tot dan toe gebruikelijk was, werd door de minister in het leven geroepen omdat het volgens hem niet mogelijk was dat de raad in alle individuele gevallen zelf een beslissing nam. Veel zaken konden rechtstreeks door het bureau worden afgehandeld. De raad als geheel zou wel voor het beleid verantwoordelijk blijven.

In het voorlopig verslag werd opgemerkt, dat de delegatie van bevoegdheden aan de voorzitter en secretaris zoals die in de praktijk was gegroeid als een onontkoombare noodzaak werd gevoeld (68). Men vroeg zich daarbij af, of de delegatie van een bepaalde bevoegdheid door de raad aan een nietlid van de raad (de directeur-secretaris) mogelijk was. Dit berustte immers toch niet op een wettelijke bepaling?

In de memorie van antwoord wees de minister op artikel 461 (oud) BW (69). Hierin stond, dat bij algemene maatregel van bestuur (het Organisatiebesluit Raden voor de Kinderbescherming) hun samenstelling en werkwijze zou worden geregeld. Daaronder hoorde volgens de minister ook de delegatie thuis. Volgens de minister kon de secretaris ook "als een integrerend deel van de raad" worden aangemerkt. Hij zei dat dit bij de herziening van het organisatiebesluit nog duidelijker tot uitdrukking zou komen. Op grond daarvan meende

hij, dat géén speciale wetsbepaling voor de mogelijkheid van delegatie aan de secretaris nodig was.

Mr. Overwater schreef hierover dat men nooit uit het oog mocht verliezen dat het college verantwoordelijk is en blijft voor het beleid en dat het apparaat geen eigen bevoegdheden naast het college mocht hebben (70). Volgens hem konden de directeur en de overige ambtenaren slechts werken onder de verantwoordelijkheid van het college. "Het ambtelijk apparaat mag niet anders zijn dan een integrerend deel van het geheel, van het college", aldus Mr. Overwater.

Tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer merkte de minister over de kwestie van delegatie nog op, dat de meest vergaande vorm van delegatie die aan de secretaris was (71). Hij sloot delegatie aan bepaalde onderzoeksambtenaren uit. De delegatie bij a.m.v.b. hield volgens hem in dat de a.m.v.b. bepalingen zou moeten bevatten met betrekking tot de vraag aan wie de raad in pleno kan delegeren, en wel: aan de commissies uit de raad, aan de voorzitter en secretaris samen en aan de secretaris alleen. Daarbij kon dan tevens worden bepaald welke zaken niet gedelegeerd mochten worden.

In het volgende hoofdstuk zal de wijziging van het Organisatiebesluit van mei 1982 ter sprake worden gebracht. Daarbij komt opnieuw de kwestie aan de orde in hoeverre bevoegdheden die de raad toekomen aan het bureau kunnen worden gedelegeerd.

4.3.4. TAKEN VAN DE RADEN

Hiervoor werd in onderdeel 4.3.1. beschreven dat de memorie van toelichting de taak van de nieuwe raad in viertal deeltaken onderscheidde. Genoemd werd de taak die de raad heeft zich op de hoogte te stellen van alle gevallen van verwaarlozing of wangedrag (aanloopcentrum). Bij de bespreking van de verhouding raad-particulier initiatief werd vrij uitvoerig stilgestaan bij de taak die de raad al dan niet zou moeten hebben in het vooronderzoek.

Daarnaast werden in het wetsontwerp ook concrete aanvullingen op de reeds bij de raden bestaande taken voorgesteld. Daarvan wil ik de meest in het oog springende hier ter sprake brengen.

Allereerst gaf het ontwerp aanvulling op de bestaande taak van de voogdijraden inzake de rechtspleging betreffende ouderlijke macht en voogdij. Een nieuw artikel 902a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) schreef voor dat de raad in alle gezagskwesties met betrekking tot minderjarigen moest worden gehoord. Ook zou de raad, wanneer hij

zelf niet het verzoek had gedaan, de rechter moeten voorlichten over de persoon en de levensomstandigheden van de minderjarige. Dit gold niet alleen voor ontheffings- of ontzettings- en ondertoezichtstellingszaken, maar ook voor iedere voogdijbenoeming na echtscheiding of gezagsvoorziening na scheiding van tafel en bed. Op deze regel golden vier uitzonderingen.

Verder kreeg de raad er een taak bij in vaderschapsacties. Bij de totstandkoming van de Wet van 10 juli 1947 was al uitvoerig gediscussieerd of de raad bij vaderschapsacties steeds moest worden gehoord (72). De raden waren toen nog niet voldoende geoutilleerd voor het zelfstandig instellen van onderzoeken op dat terrein, zo luidde de conclusie.

In het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden ging de minister nog een stap verder dan destijds werd gewenst. De raad moest volgens de memorie van toelichting de ongehuwde moeder in contact brengen met de instellingen op het gebied van de ongehuwde moeder-zorg (73). Verder moest de raad ook zelfstandig een actie kunnen instellen tegen een verwekker, wanneer de voogd niets ondernam (art. 344a lid 2 (oud) BW).

Tenslotte kreeg de raad een heel belangrijke nieuwe taak op het terrein van het kinderstraf(proces)recht. Het OM was voortaan verplicht de raad in kinderstrafzaken in te schakelen. Deze inschakeling van de raad was noodzakelijk omdat de ambtenaren voor de kinderwetten bij de raden zouden worden ondergebracht. De ambtenaren voor de kinderwetten maakten in veel strafzaken al een rapport op.

In het voorgestelde artikel 488a (oud) Sv. stond, dat de officier van justitie bij de raad inlichtingen moest inwinnen omtrent de persoonlijkheid en levensomstandigheden van de minderjarige. Voor de raad gold dat deze in de gelegenheid werd gesteld de officier van advies te dienen. In de memorie van toelichting formuleerde de minister dit wel dwingend: "De arrondissementsraad voor de jeugdbescherming adviseert voortaan de officier van justitie onder overlegging van een voorlichtingsrapport omtrent de te verkiezen afdoening der zaak, strafrechtelijk of civielrechtelijk" (74). Zoals hiervoor werd beschreven bij de commentaren op een soortgelijk voorstel van de Commissie-Lamers, ontstond ook in de Tweede Kamer hiertegen verzet.

In het voorlopig verslag merkten verschillende leden op dat zij het niet juist achtten dat de officier van justitie voor zijn vervolging aan het advies van de raad gebonden zou zijn, tenzij de kinderrechter hem machtigde daarvan af te wijken (art. 488 lid 2 (oud) Sv.). Deze leden sloten zich aan bij de kritiek van Mr. De Bie (75). Op grond daarvan stelde de minister in de memorie van antwoord een wijziging voor. In plaats van "met machtiging van" zou worden gelezen "na over-

leg met". De tekst van deze artikelen luidde als volgt:

Art. 488a (oud) Sv:

"De officier van justitie wint bij de raad voor de kinderbescherming inlichtingen in omtrent de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de minderjarige verdachte, die vóór het begaan van het feit de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt, zulks onder mededeling of de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt".

Art. 488b (oud) Sv:

"Alvorens te beslissen over vervolging of verdere vervolging van de minderjarige verdachte, die vóór het begaan van het feit de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt, stelt de officier van justitie de raad voor de kinderbescherming in de gelegenheid daaromtrent van advies te dienen. Hij gaat tot vervolging of verdere vervolging, in afwijking van het advies van de raad voor de kinderbescherming, niet over dan na overleg met de kinderrechter".

4.3.5. DE AMBTENAREN VOOR DE KINDERWETTEN

4.3.5.1. Algemeen

In het vorige hoofdstuk kwam het ontstaan en de ontwikkeling van de ambtenaar voor de kinderpwetten aan de orde. De ambtenaar voor de kinderpwetten ontstond op initiatief van Van Hamel als aanvulling op het werk van de particuliere vereniging "Pro Juventute". Vooral de toezichthoudende taak van de leden van de derde afdeling van "Pro Juventute" moest worden verlicht. Dit toezicht betrof aanvankelijk alleen minderjarigen die strafbare feiten hadden gepleegd. In dergelijke gevallen had de officier van justitie besloten niet te vervolgen. Na de invoering van de ondertoezichthoudende taak van de ambtenaar voor de kinderpwetten in een groeiend aantal gevallen tot gezinsvoogd benoemd. Het toezicht in de zin van hulp- en steunverlening breidde zich daarmee sterk naar de civielrechtelijke kant uit.

Aan het eind van de jaren twintig kwam er nog een aspect bij. Ook het parket en de voogdijraden gingen van de diensten van de ambtenaar voor de kinderpwetten gebruik maken. Daarmee kregen de ambtenaren voor de kinderpwetten naast een toezichthoudende taak ook een voorlichtende taak. In onderdeel 3.6.3. van het vorige hoofdstuk werd beschreven, dat de voorlichting, die door de ambtenaren voor de kinderpwetten naast de toezichthoudende taak werd verricht in het algemeen goed werd gewaardeerd. Kritiek op de combinatie van deze beide taken in één persoon of bij één instelling

("Pro Juventute") is nooit als zodanig als argument voor een reorganisatie naar voren gekomen. Wel werd vanwege het beperkte aantal gezinsvoogden door de raad Rotterdam in 1930 voorgesteld, de ambtenaren voor de kindervetten aan de voogdijraden te verbinden. Tevens klonk in 1930 het eerste geluid op over een reorganisatie van de voogdijraden naar het voorbeeld van de Duitse Jugendämter: De voogdijraden zowel met het toezicht op de uitvoering van de ondertoezichtstelling als met de hele voorlichting op het terrein van de kinderschermingsmaatregelen te belasten. Dat betekende dat de ambtenaren voor de kindervetten die onder andere voorlichtingsrapporten aan de raden uitbrachten aan deze raden verbonden zouden moeten worden. De Commissie-Lamers volgde de keuze voor een versterking van de positie van de voogdijraden en gaf daarvoor mede als oplossing, het onderbrengen van de ambtenaren voor de kindervetten bij de raden. De consequentie daarvan was dat de voorlichtende taak en hulpverlenende taak die de ambtenaren beide in zich verenigd hadden grotendeels gingen verdwijnen (voor zover men voorlichting niet tevens als hulpverlening zag). De reacties op de voorstellen van de Commissie-Lamers op dit onderdeel waren vrij gematigd. Het was dan ook niet verwonderlijk, dat de minister in het wetsontwerp dit voorstel van de commissie volgde.

Bij de vanzelfsprekendheid waarmee dat gebeurde, kunnen echter vraagtekens worden geplaatst. Ter voorbereiding van het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden was bij het Ministerie van Justitie op allerlei deelterreinen informatie verzameld. (Overigens ook thans nog een gebruikelijke gang van zaken.) Daarbij was ook gebruik gemaakt van een onderzoek van het Nederlands Verbond van de Verenigingen "Pro Juventute" in 1948 naar de omstandigheden waaronder de ambtenaren voor de kindervetten werkten (76).

Uit dit onderzoek was naar voren gekomen, dat er grote verschillen waren in aard en omvang van onderzoeken die door de ambtenaren o.a. ten behoeve van de voogdijraden waren verricht en de toezichtgevallen die zij onder zich hadden. Bovendien kregen zij vrijwel altijd de moeilijkste toezichtgevallen. Zij waren in veel gevallen met werk overladen en volgens het onderzoek ook vrijwel uitsluitend op zichzelf aangewezen. Het ontbrak aan goede leiding bij het moeilijke werk van de ambtenaren voor de kindervetten, dat toch al steeds meer deskundigheid vereiste.

Dat uit dit onderzoek de indruk ontstond dat de ambtenaren voor de kindervetten onder een strakke centrale leiding moesten worden gebracht lag voor de hand. Dit paste in het streven naar een versterking van de positie van de voogdijraden.

4.3.5.2. *Voorstellen m.b.t. ambtenaren voor de kindervetten in het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden en de parlementaire behandeling*

Bij de reorganisatie van de voogdijraden kwam de positie van de ambtenaar voor de kindervetten direct in het geding. Dit wetsontwerp beoogde de voorlichting van de rechter geheel aan de voogdijraden op te dragen. Voorgesteld werd om het merendeel van de ambtenaren voor de kindervetten die bij de verenigingen "Pro Juventute" werkten in dienst van de nieuwe gereorganiseerde voogdijraden te laten overgaan.

Een afzonderlijke wetsbepaling die dit regelde ontbrak in het ontwerp. Wel was deze overgang voor wat betreft de strafrechtelijke kant af te leiden uit de artikelen 488a en 488b (oud) Sv. Daarin werd, zoals in het vorige onderdeel is besproken, de raad belast met een voorlichtende en adviserende taak in kindervetstrafzaken. Deze voorlichting werd in de praktijk door de ambtenaren voor de kindervetten verzorgd. Voor wat betreft de civielrechtelijke kant, was de overgang af te leiden uit het nieuwe art. 902a Rv. en de daarmee samenhangende bepalingen van art. III van het ontwerp die een uitbreiding betekenden van het voorlichtingsmonopolie van de raden in civiele zaken (77). Tenslotte was in het wetsontwerp deze overgang in artikel VII voorondersteld, waar stond, dat o.a. de "Ambtenaren, wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden" (78).

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp stond wel uitdrukkelijk dat het voor de raden noodzakelijk was over eigen ambtenaren te beschikken teneinde een onderzoek naar de levensomstandigheden van de minderjarigen te kunnen instellen.

Op het eerste gezicht leek er slechts een eenvoudige verschuiving te hebben plaatsgevonden. In werkelijkheid was er echter sprake van "een ingrijpende verandering, die dwingt tot herziening op tal van principiële en praktische vragen" (79). Het aanbrengen van een scheiding tussen de voorlichting en het toezicht had consequenties zowel voor het rapporterings- als het toezichtwerk. Dat laatste werd benadrukt in een brief van het Nederlands Verbond der Verenigingen "Pro Juventute" van 1952 (80). Men constateerde, dat de combinatie van rapportering en toezicht in één persoon of één werkverband niet te onderschatten voordelen opleverde.

Tegen het streven van de regering, de ambtenaren voor de kindervetten tot ambtenaren van de raden te maken, bestond in de Tweede Kamer niet veel bezwaar. Wel drong men er op aan de financiële positie van deze ambtenaren te verbeteren (81).

Het leek er overigens wel op dat de kamerleden niet volle-

dig door hadden, dat de ambtenaren voor de kindervetten niet alleen voor onderzoeken in strafzaken maar ook voor sociale onderzoeken aan de raden verbonden zouden worden. Dat bleek uit de vraag in het voorlopig verslag, hoe en door wie de onderzoeken op civielrechtelijk terrein na de totstandkoming van de voorgenomen reorganisatie doorgaans verricht zouden worden (82). In de memorie van antwoord zei de minister dat hij zich voorstelde dat het onderzoek naar de sociale omstandigheden ingesteld zou worden door opgeleid personeel van de raad, "waaronder dan een deel der thans in dienst van de verenigingen Pro Juventute zijnde ambtenaren voor de kindervetten" (83). Tevens gaf de minister antwoord op de vraag waarop de uitbreiding van de raden met ongeveer 25% van het personeel en de beraamde kosten van f 800.000,- was gebaseerd. Volgens hem was deze schatting in 1952 gemaakt en gegrond op een berekende formatie van het benodigde personeel van alle raden, inclusief een salarisverhoging waar nodig. Bij de raming was uitgegaan van een gemiddelde van 25% waarin al de overgang van de ambtenaren voor de kindervetten was begrepen. Volgens de minister was er daarbij op gerekend dat ongeveer 60 à 70% van de ambtenaren voor de kindervetten in dienst van de raden zou komen (84).

De opmerking van de minister schoot "Pro Juventute" in het verkeerde keelgat en was aanleiding voor een brief aan de Minister van Justitie (85). Volgens "Pro Juventute" zou dit een "ernstige desorganisatie van het bestaande toezichtwerk tot gevolg hebben". "Pro Juventute" dacht dat zij afstand van de voorlichtingsambtenaren had kunnen doen, omdat ze had verondersteld dat tegelijk met de overgang van de ambtenaren voor de kindervetten naar de voogdijraden "het toezichtwerk op een hoger plan zou worden gebracht". Als er aan het toezichtwerk niets zou veranderen "bleef Pro Juventute plotseling in een ontredderde en voor het werk bedenkelijke situatie achter", aldus het Verbond. Men was van mening dat *gelijktijdig* met de reorganisatie van de voogdijraden een behoorlijke regeling en subsidiëring van het toezichtwerk noodzakelijk was. Het Nederlands Verbond "Pro Juventute" drong er "met de meeste aandrang" op aan, dat de minister het percentage van de ambtenaren voor de kindervetten zou herzien, dat voor de overgang naar de raden in aanmerking kwam.

Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer werd deze kwestie door verschillende kamerleden naar voren gebracht (86). Al eerder was over deze kwestie mondeling overleg gevoerd tussen de Vaste Commissie voor Justitie en de minister. In een nota voor dit overleg schreef de heer Van Rijckevorsel dat het standpunt van het Verbond

(al eerder verkondigd in de hiervoor aangehaalde brief van 1952) juist één doorlopend en duidelijk pleidooi was voor het behouden van het onderzoek en de voorlichting "vanwege de nauwe samenhang met het toezicht". Hij drong er op aan dat de Landelijke Vereniging voor R.K. Gezinsvoogdij en Patronage zou worden gesubsidieerd (87). De minister antwoordde hierop dat hij hierover al met zijn ambtsgeenoot van financiën contact had gehad en dat hij hoop had dat daarvoor een post in de begroting van 1955 zou kunnen worden opgenomen. Tevens kondigde hij aan, dat een deskundige uit de kring van de voogdijraden bij het departement zou worden gedetacheerd om samen met een werkgroep de minister voor te lichten met betrekking tot de meest wenselijke en meest effectieve structuur van de raden.

Het kamerlid Ploeg-Ploeg was niet erg gelukkig met de toezegging van de minister dat pas in 1955 zou worden uitgemeakt of het overblijvende deel van "Pro Juventute" subsidie zou ontvangen (88).

In de memorie van antwoord bij het Verslag van de Commissie van Rapporteurs in de Eerste Kamer schreef de regering dat het de bedoeling was dat in elk arrondissement overleg zou worden geopend met "Pro Juventute", de voogdijraad en de ambtenaren voor de kindervetten. De ambtenaren voor de kindervetten konden daarbij in eerste instantie zelf kiezen of zij voorlichtingswerk bij de raden wilden doen of toezichtwerk bij de verenigingen. Degenen die bij "Pro Juventute" bleven waren in elk geval zeker van hun salaris. Als uitgangspunt voor de subsidieregeling gold als norm het aantal gezinnen waarop het toezicht betrekking had en het aantal particuliere toezichthouders (89).

Uiteindelijk bleek "Pro Juventute" minder te hechten aan het inhoudelijke argument dat door de overgang van de ambtenaren voor de kindervetten een scheiding werd aangebracht tussen voorlichting en toezicht. Doorslaggevend was dat het toezichtwerk voldoende gesubsidieerd zou blijven. Men zou zelfs kunnen stellen dat de verenigingen "Pro Juventute" blij waren de ambtenaren voor de kindervetten kwijt te zijn. Brantjes drukte dit aldus uit door te stellen dat de ambtenaren voor de kindervetten voor het preventieve werk min of meer gefaald hebben (90). "De overheidspolitiek, om al jaren van te voren in het vooruitzicht te stellen, dat de ambtenaren kunnen overgaan naar een gereorganiseerde voogdijraad, deed voor hen een prikkel te meer ontstaan om zich meer met de voorlichting dan met het veel meer omvattende en meer van de eigen persoon vragende en moeilijke werk van de preventieve zorg te belasten". Volgens Brantjes zou het anders zijn geweest, wanneer de ambtenaren voor 100% van "Pro Juventute" waren geweest.

Over de hiervoor genoemde "vrijheid van keuze" die de ambtenaren nog schijnbaar hadden schrijft Hoefnagels in zijn reactie (91): "Maar de vrijheid om te kiezen was erg gering. Wat men ook "koos", men verloor óf de rapporterende taak óf de hulpverlenende. Bovendien voelde de ambtenaar voor de kindervetten zich onzeker over zijn rechtspositie, indien hij/zij niet voor een functie bij de raden koos. Men mocht "solliciteren" om bij de raad te mogen werken en niemand wist hoe het met zijn werk zou aflopen als je bij Pro Juventute bleef, eenvoudig of men dan afhankelijk was van het aantal ondertoezichtstellingen, dat de raad zou gaan produceren. Het was met het "kiezen", hoe dan ook, droevig gesteld".

4.3.5.3. *Samenvatting*

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de ambtenaren voor de kindervetten slechts een schijnbare keuzevrijheid hadden. Voor de verenigingen "Pro Juventute" speelde de subsidiëring van het bestaande toezichtwerk de belangrijkste rol en liet men onder toezegging van deze subsidie door de minister de inhoudelijke bezwaren tegen de scheiding van voorlichting en hulpverlening varen.

Er kan dan ook worden gesteld dat nergens een inhoudelijke afweging van de voor- en nadelen van de combinatie voorlichting en hulpverlening had plaatsgevonden. "Pro Juventute" had wel een aantal voordelen genoemd (92). Kennelijk woog dit voor hen zwaar genoeg om tegen de voorgestelde overgang van de ambtenaren voor de kindervetten te ageren.

Deze overgang is volgens mij de grootste fout geweest die in het wetsontwerp was gemaakt. Daarmee werden de voorlichting en hulpverlening gescheiden. Twee elementen die echter op dit terrein niet van elkaar los gezien kunnen worden. In de uitvoering van de taken door de raden voor de kindervbescherming zou dit ook blijken. Dit was een van de redenen waarom de raden voor de kindervbescherming nooit aan de hooggespannen verwachtingen hebben beantwoord. Hiervoor heb ik al aangegeven dat men zou kunnen overwegen voorlichting en hulpverlening opnieuw te koppelen, ditmaal bij de particuliere instellingen. Zoals al aangekondigd, kom ik zowel op de knelpunten bij de raden als gevolg van de scheiding voorlichting-hulpverlening, als de voorstellen tot koppeling, in het navolgende terug.

4.3.6. AANTAL RADEN

Ook het aantal raden was in het verleden meerdere malen onderwerp van discussie geweest. De ontwikkeling van het aantal raden heeft een merkwaardig verloop gehad. Aanvankelijk werd bij de indiening van het Wetsontwerp Burgerlijke Kinderwet voorgesteld in de hoofdplaats van elk arrondissement één voogdijraad te vestigen. Onder druk van de Tweede Kamer kwam in artikel 385b (oud) BW te staan, dat in elk arrondissement *tenminste* één voogdijraad zou worden gevestigd. De Minister van Justitie zag destijds geen reden waarom hij niet verder zou gaan dan één raad per arrondissement.

In het Organisatiebesluit voogdijraden van 1905 was het uitgangspunt van art. 385b al enigszins afgezwakt. In het eerste lid van artikel 1 ontbrak het woord "tenminste" en in lid 2 werden als uitzondering op de regel in een viertal arrondissementen twee raden gevestigd. De Raad van State had de minister geadviseerd een groter aantal raden in het leven te roepen dan was voorgesteld. De minister wilde daaraan wel tegemoetkomen wanneer de voogdijraad zijn plaats als gewaardeerde instelling had verworven. Bij wijziging in 1913 kreeg het arrondissement 's-Gravenhage in plaats van twee, drie voogdijraden.

In de loop van de jaren dertig worden ook bij de voogdijraden mogelijkheden gezocht tot bezuiniging. De Commissie-Welten die speciaal met het oog op het vinden van bezuinigingsmogelijkheden bij de departementen was ingesteld, kwam met het voorstel de raden in de grote steden samen te voegen. In elk arrondissement, behalve 's-Gravenhage, was nog maar één raad gevestigd. Door ontbinding van een aantal rechtbanken (o.a. Heerenveen, Zierikzee en Tiel) was het aantal raden nog sterker teruggebracht.

Het was dan ook niet verwonderlijk dat de Commissie-Lammers in het rapport alleen nog over "arrondissementsjeugdraden" sprak. De gedachte dat per arrondissement meerdere raden moesten kunnen voorkomen was ook in het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden niet meer terug te vinden.

Artikel 461 (oud) BW bepaalde dat in elk arrondissement één arrondissementsraad voor de jeugdbescherming zou worden gevestigd. Volgens de memorie van toelichting kon de raad in meerdere kamers worden gesplitst. De raad zou een kamer in een andere gemeente dan de arrondissementshoofdplaats kunnen hebben of in de hoofdplaats meerdere kamers voor de behandeling van bepaalde zaken (93). Door het scheppen van de mogelijkheid van het instellen van aparte kamers bestond er volgens de memorie van toelichting geen behoefte meer aan meer raden per arrondissement.

Tegen het voornemen van de minister kwam verzet van de

kant van de voogdijraden Leiden en 's-Gravenhage (94). Als gevolg van deze bepaling zou de raad in Leiden moeten verdwijnen. De beide raden achtten het behoud van de Leidse voogdijraad "van uitnemend belang voor de zaak van de kinderbescherming in het arrondissement 's-Gravenhage". In een ambtelijke notitie bij deze brief merkt het Hoofd van de 7e afdeling van het ministerie op, dat er geen enkel bezwaar tegen was dat in Leiden een afzonderlijke kamer van de Haagse voogdijraad werd gevormd.

In het voorlopig verslag van de Commissie van Rapporteurs van de Eerste Kamer zeiden verschillende leden dat zij het betreurden dat art. 461 lid 1 (oud) BW geen mogelijkheid openliet om meer dan één voogdijraad per arrondissement in het leven te roepen (95).

De minister antwoordde hierop dat er geen aanleiding was voor een afzonderlijke raad in Leiden. Hij meende dat in de kantons Tilburg, Enschede, Apeldoorn, Hilversum, Gouda, Eindhoven, Amersfoort, Nijmegen en Winschoten ook vestiging van raden zou kunnen worden overwogen. Zij stonden in dezelfde verhouding tot de hoofdplaats als Leiden.

Met deze opmerkingen deed de minister het voorkomen alsof de bovengenoemde steden nooit eigen voogdijraden hadden gehad. Bij de meesten was dat, zoals in de voorgaande hoofdstukken werd beschreven, wel het geval geweest. Uitdrukkelijk tegen de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever waren zij echter opgeheven.

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer ging de heer Diepenhorst dieper op deze kwestie in. In zijn ogen waren naast Leiden, steden als Hilversum of Tilburg ook rijp voor een eigen raad (96). Bovendien wezen de bezoekersaantallen in Leiden zeker niet op een noodzakelijke sluiting. Het kamerlid De Vos van Steenwijk pleitte eveneens voor het behoud van de voogdijraad Leiden (97). Hij wist wel dat er in Leiden een kamer van de voogdijraad 's-Gravenhage kon komen, maar dat was volgens hem niet hetzelfde. Hij was bang dat het geheel te ambtelijk zou worden en het persoonlijk karakter achteruit zou gaan. Tevens pleitte hij ook voor afzonderlijke raden in Tilburg en Hilversum. De eerstgenoemde gemeente maakte een sterke industrialisatie door en daaraan waren ook grote sociale problemen verbonden. Het Gooi had een heel ander karakter dan Amsterdam, en kon uit dien hoofde op een eigen raad aanspraak maken. Over het kostenaspect merkte hij tot slot nog op dat de meer-kosten niet hoger zouden zijn, omdat het voor de hand lag dat deze steden eigen kamers van de raden zouden krijgen. De Vos van Steenwijk beseftte als enige duidelijk, dat hier sprake was van een centralisatiestreven van de minister. Hij pleitte ervoor "waakzaam te zijn ten opzichte van die centraliserende geest, die

zich op verschillend gebied in ons staatsbestel voordoet". Aangezien de Eerste Kamer het recht van amendement miste, kon hiertegen op dit punt niets meer worden ondernomen. Hij vroeg de minister alsnog de woorden "tenminste" weer aan artikel 461 (oud) BW toe te voegen en de voorgedijraad te Leiden in elk geval te handhaven.

In zijn antwoord zei de Minister van Justitie, Donker, dat hij was uitgegaan van het verband tussen raden voor de kindbescherming en arrondissementsrechtbanken (98). Volgens hem was het duidelijk dat wanneer men met decentralisatie doorging wel aan de lokale belangen werd tegemoetgekomen, maar dat anderzijds de kosten ook hoger werden. Voor Leiden wilde de minister geen uitzondering op de nieuwe regel van één raad per arrondissement maken, omdat dan andere steden nog eerder in aanmerking kwamen (bijv. Eindhoven).

Een nieuw element werd daarna door mej. Tjeenk Willink toegevoegd (99). Volgens haar waren verschillende grote voorgedijraden overbelast door een massale behandeling van gevallen. Dit kon gemakkelijk tot automatisme en verambtelijking leiden. Juist door een weloverwogen decentralisatie met meer raden in grote bevolkingscentra zou tegen dit probleem gestreden kunnen worden. Zij riep uit: "Bij Leiden begint de victorie". De heer Diepenhorst sloot zich daarbij aan.

In zijn antwoord in tweede termijn stelde de minister hier tegenover het oude tegenargument, dat geen goede leden en geschikt personeel te vinden zou zijn. Het vraagstuk van de voorgedijraad Leiden wilde hij niet nog eens bezien. Hij liet wel voor de toekomst een opening voor de totstandkoming van meer raden: "het spreekt vanzelf dat wanneer over een aantal jaren zou blijken, dat met 19 raden niet behoorlijk in de behoefte zou kunnen worden voorzien, elke ambtsopvolger bereid zou zijn dat vraagstuk opnieuw te bezien".

4.3.7. CENTRALE LEIDING EN INZAGE VAN RAPPORTEN EN ADVIEZEN

Aan de reeks van onderwerpen die bij de parlementaire behandeling van het Wetsontwerp reorganisatie voorgedijraden ter sprake kwam wil ik er tot slot nog twee toevoegen. Deze twee waren weliswaar van ondergeschikt belang maar tekenden tot op zekere hoogte de tijds- en mentaliteitsgeest van die jaren. Allereerst de behoefte aan een sterke centrale leiding.

In het rapport van de Commissie-Lamers was vastgesteld dat een van de oorzaken van het achterblijven van de voorgedijraden bij de ontwikkeling was, dat gezaghebbende leiding op het gebied van de jeugdbescherming had ontbroken. De

minister erkende in de memorie van toelichting dat deze zienswijze juist was (100). Volgens hem was dat in hoofdzaak te wijten aan de verhouding die er had bestaan tussen het departement en de voogdijraden. Vroeger werd vrijwel zonder uitzondering uitgegaan van autonomie van de raden. Daardoor konden de raden zich zo verschillend ontwikkelen en eigen beleid voeren.

Overigens wil ik in dit verband nog eens wijzen op de opmerkingen die de Raad van State destijds maakte naar aanleiding van het Organisatiebesluit voogdijraden van 1905 (hoofdstuk 3; 3.2.4.). Volgens de Raad van State was de taak van de voogdijraden bij de wet omschreven en ook bij a.m.v.b. moest worden zorggedragen voor een zoveel mogelijk gelijk beleid bij de raden.

De minister ging niet met het voorstel van de Commissie-Lamers mee een centrale raad in het leven te roepen. Hij koos voor een versterking van de 7e Afdeling van het departement (de huidige Directie Kinderbescherming). Hierdoor was er volgens hem ook geen behoefte meer aan het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies. Advisering omtrent kinderbeschermingsmaatregelen en controle op de uitvoering daarvan behoorde bij de raden te berusten, zo was zijn opvatting. Wel bestond er de behoefte aan een raad van advies naast de sinds 1947 bestaande Nationale Federatie, waarin het particulier initiatief was vertegenwoordigd: het College van Advies voor de Kinderbescherming (art. 22a (oud) Kinderbeginselenwet).

Inzage rapporten en adviezen

Een betrekkelijk nieuw thema werd door de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten bij de behandeling van het wetsontwerp aan de orde gesteld. Dat was het beginsel dat in principe alle door de raad aan de rechter uitgebrachte adviezen en stukken aan partijen ter inzage gegeven moesten worden. De voogdijraden hadden er daarentegen voor gepleit, dat in de wet werd vastgelegd dat rapporten e.d. niet voor partijen ter inzage zouden zijn. Reden daarvoor was, dat de raad en daarmee ook de rechter allerlei vertrouwelijke informatie werd onthouden wanneer dat wel gebeurde. De Vaste Commissie voor Justitie voelde er wel voor dat zou worden vastgelegd dat de rechter in ieder voorkomend geval zou moeten beslissen of een bepaald stuk niet ter kennis van partijen zou mogen komen (101). De raad zou echter de mogelijkheid moeten behouden het desbetreffende stuk terug te nemen als de rechter geen bezwaar tegen inzage had.

De minister vond dat deze zaak te ingewikkeld was en te

verstrekken gevolgen kon hebben om er op dat moment in te voorzien (102). Hij stelde voor deze kwestie door een kleine commissie verder te laten behandelen. In deze commissie zouden de voogdijraden, de advocatuur en de rechterlijke macht vertegenwoordigd zijn. Deze commissie werd door de Minister van Justitie in 1954 ingesteld en stond onder voorzitterschap van Mr. C.J. Enschedé (103).

Zonder in dit verband uitvoerig op het rapport van de commissie in te gaan, kan worden gezegd, dat zij de gedachte aan een wettelijke bepaling inzake de inzage van de stukken steunde. Het weigeren van inzage behoorde uitzondering te zijn. Er zou een onbeperkt recht op inzage van de requesten (met bijlagen) van de voogdijraden moeten komen. Reeds bij de totstandkoming van de in het volgende hoofdstuk te bespreken Adoptiewet zou een bepaling ingevoerd moeten worden met de volgende inhoud:

"De rechter deelt bij de behandeling de zakelijke inhoud van de hem verstrekte rapporten en adviezen aan partijen ter zitting mede. Hij verstrekt van deze stukken aan partijen op hun verzoek inzage, behoudens indien en voorzover hij van oordeel is, dat dit bepaald ongewenst is".

Het vraagstuk van de inzage van rapporten en adviezen van de raden heeft de laatste jaren een belangrijke rol gespeeld bij de discussie over de positie van de raden voor de kinderscherming. Uiteindelijk is men daarbij tot een oplossing gekomen die sterk aansluit bij hetgeen in het rapport van de Commissie-Enschedé werd bepleit. Aangezien daaraan een vrij lange en nogal felle strijd was voorafgegaan, kan worden gesteld dat deze aanvankelijke terughoudendheid mede heeft bijgedragen aan de negatieve beeldvorming die vooral in de loop van de jaren zeventig over de raden voor de kinderscherming ontstond. De overige elementen die aan deze negatieve beeldvorming hebben meegewerkt zullen ook in het volgende onderdeel ter sprake komen.

Voor de raden zelf heeft de discussie over de inzage van rapporten een aantal jaren enigszins verlamd gewerkt. Veel maatschappelijk werkers wisten niet welke beleidslijn in deze moest worden gevolgd en zij kozen of hielden vast aan hun eigen werkwijze met betrekking tot inzage van rapporten e.d. Rechtsongelijkheid voor de cliënten was het gevolg, tot de circulaire van 18 maart 1977 van de Staatssecretaris van Justitie enige duidelijkheid schiep voor cliënten en maatschappelijk werkers (104).

4.3.8. SAMENVATTING

In de voorafgaande onderdelen van dit hoofdstuk (4.3.1. t/m

4.3.7.) heb ik de concrete reorganisatievoorstellen in het wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen betreffende de voogdijraden besproken. Het belangrijkste daarvan was de organisatorische opzet van de raden voor de kinderbescherming. Uitgangspunt daarbij bleef dat de feitelijke jeugdbescherming aan de particuliere zorg was toevertrouwd. De kernvraag was echter op welke wijze moest worden ingegrepen wanneer een kinderbeschermingsmaatregel noodzakelijk was. De minister hield vast aan de voorbereiding van de rechterlijke beslissing door een "onpartijdig" orgaan. Daartegenover stond de opvatting van verschillende leden van de Tweede Kamer die meenden dat particuliere organisaties in plaats van de voogdijraden met het vooronderzoek in kinderbeschermingsaangelegenheden belast moesten worden. Aan gezien de discussie zich polariseerde op de standpunten voogdijraad = onpartijdig en objectief/particulier initiatief = confessioneel en subjectief, werd een werkelijk inhoudelijke afweging van deze standpunten niet gemaakt.

De Minister van Justitie gaf naar het leek wat toe aan het particulier initiatief door het vooronderzoek te splitsen in onderzoek naar de persoonlijkheid van de minderjarige en het onderzoek naar de levensomstandigheden en het milieu. Dit kunstmatige onderscheid, zoals Hoefnagels het destijds betitelde, was niet vol te houden omdat het bij het "persoonsonderzoek" ging om de mens in het milieu waarin hij leefde.

Uiteindelijk had de minister het vooronderzoek naar zijn zeggen best aan een particuliere vereniging willen opdragen, maar die was er niet. Wel drong men nog aan op een betere subsidiëring van het gezinsvoogdijswerk. Daarbij kwam het tweede belangrijke organisatorische aspect van de reorganisatie aan de orde: de overgang van de ambtenaren voor de kindderwetten naar de voogdijraden.

Ondanks kennelijk (achteraf) gebleken verzet van de kant van de ambtenaren voor de kindderwetten verliep deze overgang vrij geluidloos. Er rees alleen kritiek tegen het voorstel van de minister 60 à 70% van de ambtenaren die aan "Pro Juventute" waren verbonden naar de voogdijraden over te laten gaan. Na toezegging van de minister dat de ambtenaren beter zouden worden gesalarieerd en de particuliere verenigingen beter gesubsidieerd werden kon deze overgang plaatsvinden. De nadelen van de scheiding van voorlichting en hulpverlening (toezichtwerk) die door "Pro Juventute" waren signaleerd werden daarbij op de koop toe genomen.

Tenslotte kwam bij de reorganisatie het vraagstuk van de delegatie opnieuw ter sprake. Hier betrof het een zaak van interne organisatie van de raden.

De hoofdlijnen voor een taakverdeling tussen het ambtelijk bureau en het college van particulieren werden daarbij ge-

trokken. Wat betreft de uitoefening van de taken door de raden gaf het ontwerp aan de raden voor de kinderbescherming opnieuw een aantal nieuwe taken. Vooral de voorlichting op het terrein van het jeugdstrafrecht viel daarbij op. Dat hield verband met de voorlichting die door de ambtenaren voor de kinderpwetten werd verstrekt in de tijd dat dezen nog voor de officieren van justitie, kinderrechtters en voogdijraden rap-
porteerden.

Ook het aantal raden werd in strijd met de uitgangspunten van 1901 op 19 (één per arrondissement) vastgesteld. Enige hoop dat de instelling van kamers buiten de arrondissementshoofdplaats nog enige oplossing zou brengen werd door de minister de bodem ingeslagen. De centralisatie zegevierde boven de decentralisatiegedachte, hoewel het idee van een centrale jeugdraad van de Commissie-Lamers niet door de minister werd overgenomen. Dat was ook niet nodig bij een versterking van de centrale leiding van het Departement van Justitie (huidige Directie Kinderbescherming).

4.4. HET ORGANISATIEBESLUIT RADEN VOOR DE KINDERBESCHERMING 1956 KB 20 JUNI 1956, STB. 336

4.4.1. ALGEMEEN

Nadat op 24 december 1954 het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden wet werd, moest er nog een andere regeling komen bij algemene maatregel van bestuur. Ter voorbereiding van het ontwerp Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming werd een departementale werkgroep ingesteld die de problematiek systematisch ging bestuderen (105). Het rapport van deze departementale werkgroep diende grotendeels als basis voor het voorontwerp Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming. Over het rapport van de departementale werkgroep en over het voorontwerp Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming werd advies ingewonnen van de Commissie-Van Gilse (106). Deze adviescommissie kon zich, behoudens een enkel detail met de inhoud van het rapport van de ambtelijke werkgroep verenigen (107).

In het hiernavolgende komen enkele belangrijke punten uit het Organisatiebesluit en de nota van toelichting aan de orde. Daarbij kan worden verwezen naar het organisatiebesluit van 1905, dat in hoofdstuk 3 werd beschreven. Het aantal raden stond na de parlementaire behandeling van het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden niet meer ter discussie. Dat waren en bleven er 19. Wel zou de voogdijraad te Leiden stilzwij-

gend nog een aantal jaren als kamer van de raad 's-Gravenhage worden gehandhaafd.

4.4.2. SAMENSTELLING EN BENOEMINGSPROCEDURE

Volgens artikel 2 van het organisatiebesluit bestond het aantal leden voor de drie grote raden (Amsterdam, Rotterdam en 's-Gravenhage) uit minimaal 23 en maximaal 35. Dit betekkende voor deze raden een uitbreiding van het aantal leden (108). Voor de overige raden werd het aantal leden op tenminste 15 en ten hoogste 23 gebracht (109). Als reden voor de uitbreiding van het aantal leden noemde de nota van toelichting (art. 2), de sterk toegenomen omvang van de werkzaamheden.

De artikelen 3 t/m 8 regelden de benoeming van de leden en de secretaris. Nieuw hierbij waren onder andere de maximum leeftijdsgrens van 70 jaar en de procedure van aanbeveling bij de benoeming. Na de laatste wijziging van het Organisationsbesluit voorgedragen in 1948, regelde artikel 7 de benoeming van de leden van de raad (110). Dit artikel was gelijklopend aan artikel 5 van het organisatiebesluit van 1905. Bij de eerste samenstelling werd voor de helft van de leden een aanbeveling opgemaakt door de "Commissaris in de Provincie" (Commissaris der Koningin) en voor de andere helft door de president van de rechtbank. Artikel 6 van het organisatiebesluit van 1956 schreef alleen nog voor dat de raad voor de benoeming van een lid, een aanbeveling met gemotiveerd advies aan de Minister van Justitie moest sturen. Daarna verdween het uitgangspunt van art. 385b (oud) BW, dat de benoeming niet alleen door Staatsgezag zou geschieden, volledig (hoofdstuk 2, 2.4.4.4.). In feite was dit oorspronkelijke uitgangspunt, zoals ik in hoofdstuk 3 (3.2.3.) beschreef door de regeling in het organisatiebesluit van 1905 al aangetast.

De Adviescommissie-Van Gilse beschreef de praktische gang van zaken bij het systeem van coöptatie (111). Volgens Mr. Van Veen waren de raden samengesteld uit personen, "die in het algemeen van een bepaalde maatschappelijke standing zijn". Daarbij vroeg Mr. Kist zich af of het niet gewenst was dat de commissie adviseerde naar een meer democratische samenstelling van de raden te streven (112). Volgens Mr. Schouten (hoofd 7e afdeling van het departement) had deze kwestie de voortdurende aandacht van het departement. Het was volgens hem in de praktijk echter moeilijk resultaten te bereiken.

In het laatste hoofdstuk zal ik op deze kwestie nog nader ingaan, omdat volgens mij het inherent is aan het systeem

van coöptatie, dat de te benoemen leden slechts uit een beperkte kring worden aangezocht.

In het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming werd de positie van de secretaris aanmerkelijk versterkt en daarmee ook de positie van het bureau van de raad. Dat kwam allereerst tot uitdrukking in artikel 8 van het besluit. De merkwaardige dubbelrol van de secretaris, enerzijds als adviserend lid van de raad en anderzijds als directeur van het bureau, was nodig om de mogelijkheid van delegatie vastere grond te geven. Over de delegatie van bevoegdheden van de raad aan de secretaris waren al tijdens de parlementaire behandeling van het Wetsontwerp reorganisatie voorgedragen vragen gesteld door de Vaste Commissie voor Justitie. De nieuwe constructie van artikel 8 schiep volgens de nota van toelichting de delegatiemogelijkheid door het hoofd van het ambtelijk apparaat als adviserend lid in de raad op te nemen. Daarmee werd, zoals de nota van toelichting het uitdrukte, "het bureau in de raad geïncorporeerd".

4.4.3. TAKEN VAN DE RAAD

In de artikelen 27 e.v. van het organisatiebesluit werden de taken van de secretaris en het bureau nader uitgewerkt. Als taken werden genoemd: de uitvoering van besluiten van de raad (art. 27 lid 2)), het instellen van onderzoeken (art. 30) en het houden van spreekuur "op geregelde tijden" (art. 31). Aan het instellen van onderzoeken door de raad besteedde de nota van toelichting veel aandacht. Hierbij valt op dat alleen over een onderzoek naar de levensomstandigheden werd gesproken. Dit onderzoek werd volgens art. 30 lid 2 aan een maatschappelijk werker opgedragen die aan het bureau was verbonden. Onmiddellijk rijst dan de vraag of de leden daarmee waren uitgeschakeld voor wat betreft het instellen van onderzoeken. De nota van toelichting noemde als uitgangspunt, dat het onderzoek verricht moest worden door geschoolde krachten. Daarbij stond de levensbeschouwelijke benadering en ervaring voorop. De opleiding van de maatschappelijk werker was erop gericht afstand te nemen van de problematiek, aan bepaalde aspecten een te grote waarde toe te kennen en andere onvoldoende te onderkennen. Dit laatste speelde met name een rol bij de onderzoeken die door de individuele leden werden verricht. Volgens de nota van toelichting kon dat bezwaar wel weer worden vermeden als elk onderzoek door meer leden zou worden verricht (113). Dit werd echter praktisch niet uitvoerbaar geacht omdat, volgens de nota van toelichting, het noodzakelijke intermenselijke contact met de cliënt door een dergelijk gezamenlijk optreden

zou worden geschaad (114).

De nota van toelichting sloot niet uit dat de leden van de raad in bepaalde gevallen toch bij het onderzoek betrokken werden. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als de zaak bij een lid van de raad aanhangig was gemaakt. Ook kon het voorkomen dat een lid nader onderzoek zou instellen vóórdát de raad een besluit nam op grond van het door de onderzoeker uitgebrachte rapport. Daarbij werd speciaal bedoeld op de deskundige leden van de raad op bepaalde terreinen, zoals psychiaters, psychologen etc. Hiermee werd de positie van het deskundige element binnen de raad versterkt. Volgens art. 30 lid 1 moest de secretaris bepalen of een basisonderzoek voor de behandeling van de zaak nodig was. De noodzaak van een basisonderzoek was niet aanwezig als de zaak door een M.O.B., gezinsvoogddijvereniging of het algemeen maatschappelijk werk al volledig was aangebracht. Er was ook geen rapport nodig als het beter was dat er een rapport van de kinderpolitie of de F.I.O.M. kwam. Aan dergelijke rapporten was de raad niet gebonden en de raad kon zelf een aanvullend onderzoek instellen.

4.4.4. BESLUITVORMING VAN DE RAAD

Artikel 10 e.v. van het organisatiebesluit behandelde de besluitvorming van de raad. Voorop stond dat de besluitvorming principieel een functie van de leden van de raad was. Het besluit moest de resultante zijn van de verschillende inzichten die bij de leden van de raad bestonden. Dit beginsel hield in dat er zo weinig mogelijk besluiten door één lid met de secretaris of door de secretaris alleen werden genomen. Anderzijds konden er geen besluiten worden genomen, "zonder dat alle daarvoor verantwoordelijke leden de basisrapporten grondig hebben bestudeerd" (115).

Aangezien de werkzaamheden van de raden ook mede door de reorganisatie enorm was toegenomen, was het noodzakelijk dat de besluitvorming aan commissies werd gedelegeerd. De hele raad kon zich onmogelijk met alle zaken bemoeien. Door de instelling van kleine commissies dacht men de besluitvorming te kunnen verbeteren. Als voordeel hiervan noemde de nota van toelichting: een serieuzere behandeling van minder zaken; meer invloed van de leden; het scheppen van meer mogelijkheden tot toelichting op de onderzoeksrapporten door de onderzoekers over een bepaalde zaak tijdens de commissievergaderingen.

Volgens art. 10 van het organisatiebesluit moest het reglement van de raden voor de kinderbescherming bepalingen omvatten over de instelling en werkwijze van commissies. Die

commissies zouden uit tenminste drie en ten hoogste zeven leden bestaan. Artikel 11 lid 2 van het organisatiebesluit onderscheidde functionele, territoriale of regionale en temporele commissies. In de functionele commissie zouden de meer op zichzelf staande taken van de raden worden behandeld, zoals strafzaken, adoptiezaken etc. De territoriale of regionale commissie zou alle zaken die zich in een bepaald gedeelte van het arrondissement hadden voorgedaan behandelen. De temporele commissie bekeek bij toerbeurt alle zaken die binnen een bepaalde periode van bijv. een week aan de orde kwamen. De raden kregen zelf de vrijheid bepaalde commissies te kiezen, waarbij ook verschillende soorten commissies konden worden gecombineerd. Daarnaast kon de voltallige raad ook nog zaken behandelen.

Naast de delegatie aan commissies kende het organisatiebesluit nog verdergaande delegatiemogelijkheden. Artikel 13 lid 1 noemde de spoedeisende gevallen waarin de voorzitter van de raad of van de commissie én de secretaris een beslissing konden nemen. Voor eenvoudige zaken kon de beslissing aan de voorzitter én de secretaris worden opgedragen (art. 13 lid 2).

De financiële zaken waren volledig aan de secretaris gedelegeerd (art. 14). De zaken betreffende het instellen van een vaderschapsactie door de raad en zaken betreffende het tenuitvoerleggen van gijzeling waren niet gedelegeerd. De reden daarvoor was dat in dergelijke gevallen een diep in het persoonlijk leven ingrijpende beslissing moest worden genomen waarbij levens- en wereldbeschouwing een belangrijke rol konden spelen (116).

Over de besluitvorming van het rapport van de maatschappelijk werker stond niet veel in de nota van toelichting. Deze kwestie zou in de jaren na de totstandkoming van de raden voor de kinderbescherming nog veel stof doen opwaaien. Volgens de nota van toelichting moest voor de voorbereiding van de zaak voor de besluitvorming door de raad, het rapport worden gecontroleerd. Indien er tevens door andere instanties een onderzoek naar de cliënt was ingesteld, moest er tussen de verschillende onderzoekers een gesprek tot stand komen, "waarna een afsluitend rapport wordt gemaakt".

Overigens had de werkgroep-Schouten vastgesteld dat het rapport niet altijd een conclusie behoefde te bevatten (117). Het moest het bureau toegestaan zijn zich in moeilijke gevallen van een gevolgtrekking te onthouden, aldus de werkgroep. Dat laatste was eveneens het geval bij de rapportage van de raad in kinderstafzaken (118). Na invezekeringstelling kon de raad geen standpunt bepalen t.a.v. de wenselijkheid van vervolging. Dat lag anders tijdens de bewaring waar de raad wel een standpunt over verdere vervolging aan

het OM kenbaar moest maken.

Ook bij adviezen van de raad inzake de toewijzing van kinderen na echtscheiding kon de raad in bepaalde gevallen van een uitgebreid onderzoek afzien (119). De ambtenaar die het onderzoek had verricht mocht in moeilijke zaken een conclusie achterwege laten, aldus de werkgroep-Schouten (120).

Deze kwestie is op dit moment nog steeds omstreden omdat men in het algemeen ervan uitgaat dat de raad wel verplicht is te adviseren wanneer daarom wordt verzocht. Er is herhaaldelijk een conflict gerezen over de vraag of deze kwestie nu alleen voor de raad in zijn geheel gold of ook voor de individuele maatschappelijk werker. Gezien het standpunt van de ambtelijke werkgroep was dat laatste niet het geval.

4.4.5. VERTEGENWOORDIGING VAN DE RAAD EN OVERIGE WERKZAAMHEDEN

De raad zou door de voorzitter of secretaris vertegenwoordigd kunnen worden (art. 21 lid 1). Bij de zittingen zou dat meestal de secretaris zijn (art. 21 lid 2). Volgens de nota van toelichting betekende het vertegenwoordigen van de raad op de zitting niet alleen het geven van toelichting over bepaalde gevallen, maar ook het beoordelen van de mogelijkheid en de duur van een aanhouding van de zaak. Hiervoor moest de vertegenwoordiger van de raad op de zitting kunnen beoordelen hoe lang de raad voor een nader onderzoek nodig zou hebben. Bovendien konden op de zitting vragen worden gesteld waarvoor kennis nodig was "van de documentatie en mogelijkheden betreffende de werkwijze van het bureau".

In de praktijk kwam dit in de latere jaren neer op een feitelijke vertegenwoordiging van de raad door het zogenaamde "unithoofd" of diens plaatsvervanger. Deze was immers het meest op de hoogte van de werklust van de maatschappelijk werkers en kon daarmee aangeven hoe lang de raad nodig zou hebben.

Wat betreft de overige werkzaamheden van de raad waren de artikelen 22 t/m 26 van belang. Hierin stonden de taak van de raad als documentatiecentrum en het bevorderen van de samenwerking en het contact tussen de instellingen van kindbescherming vermeld.

Artikel 24 van het organisatiebesluit was een nadere uitwerking van artikel 461 lid 3 (oud) BW. Het uit eigen beweging van advies dienen van autoriteiten en instellingen mocht echter niet strijdig zijn met de noodzakelijke geheimhouding in een bepaalde zaak. Artikel 26 bepaalde dat de raad jaarlijks vóór 1 april een jaarverslag aan de minister moest stu-

ren. Al eerder heb ik opgemerkt dat tot voor kort lang niet alle raden aan deze verplichting voldeden.

4.4.6. SAMENVATTING

Van de onderwerpen die in het Organisatiebesluit van 1905 nog de volle aandacht kregen was het "aantal voorgdijraden" afgevallen. Reden daarvoor was dat de minister ondubbelzinnig tijdens de parlementaire behandeling van het Wetsontwerp reorganisatie voorgdijraden had gezegd niet meer dan 19 raden in het leven te zullen roepen. Dit standpunt was, zoals hiervoor reeds herhaalde malen aan de orde kwam in strijd met het uitgangspunt van 1901.

Een ander uitgangspunt dat werd opgeofferd was dat bij de benoeming van de leden ook anderen dan het staatsgezag invloed konden uitoefenen. In feite werd een volledig systeem van coöptatie gehanteerd, waarbij aanvulling van nieuwe leden van de raad alleen door de "oude" leden geschiedde. Aan het democratisch karakter dat de raad volgens de oorspronkelijke visie moest kenmerken, werd geen recht gedaan.

Ook volgens het organisatiebesluit kregen de voorgdijraden er een nieuw aantal taken bij. Met name aan de onderzoekstaak door de niet-leden werd in de nota van toelichting uitvoerig aandacht besteed. Er werden argumenten gezocht en gevonden om de leden niet langer met de onderzoekstaak te belasten. Deze argumenten waren op zichzelf juist. Een zeker professionalisme was gewenst, maar juist door teveel taken aan de raden op te dragen moesten maatschappelijk werkers ook onderzoeken verrichten die niet door maatschappelijk werkers van de raden verricht hoefden te worden. Interessant was de opvatting van de werkgroep-Schouten, dat de maatschappelijk werker zich van een advies kon onthouden in moeilijke zaken. De raad moest in dergelijke gevallen wel adviseren.

Tot slot van dit onderdeel betreffende het Organisatiebesluit 1956 (4.4. t/m 4.4.5.) kwam de nieuwe organisatorische opzet van de raden ook tot uiting in de vertegenwoordiging van de raad op de zitting. De secretaris was hiervoor de aangewezen figuur. Gezien het toenemend aantal "vertegenwoordigingen" van de raad (strafzaken, voorgdijvoorzieningen na echtscheiding, kinderbeschermingsmaatregelen en later adoptiezaken en omgangsregelen) werd de raad in feite in veel gevallen vertegenwoordigd door het unithoofd of diens plaatsvervanger.

4.5. CONCLUSIE

Met de reorganisatie van de voogdijraden in raden voor de kinderbescherming in 1956 had zich een proces voltrokken waarvan de eerste aanzet in 1930 werd gegeven. Destijds was de cruciale vraag wie met de leiding van de ondertoezichtstelling moest worden belast: de kinderrechter of de voogdijraad. Deze vraag, die later zelfs niet eens meer aan de orde werd gesteld, werd vervangen door de vraag of de voogdijraad of de kinderrechter voor de uitvoering van de taak versterkt diende te worden. De grote toevloed van zaken tijdens en kort na de Tweede Wereldoorlog maakte een reorganisatie van de raden extra urgent. De meeste indruk maakte een preadvies van Lamers dat concreet gestalte gaf aan een versterking van de positie van de voogdijraad. Lamers werd ook voorzitter van een in 1947 door de minister ingestelde reorganisatie-commissie. Dit rapport koos met name voor een versterking van het ambtelijk element bij de raden. Organisatorisch zouden de leden van de raad uiteindelijk verantwoordelijk blijven voor de adviezen, maar een verregaande delegatie aan het bureau werd door de commissie wenselijk geacht.

Zowel bij particuliere organisaties als bij de raden rees verzet tegen de door de commissie voorgestelde reorganisatie. Drie-en-een-half jaar later werd door de minister toch een wetsontwerp op basis van dit rapport ingediend. Het wetsontwerp sloot aan bij het uitgangspunt van de commissie: een versterking van de positie van de voogdijraden. De voorgestelde reorganisatie paste ook in een centralisatiestreven van de overheid. Als uitvloeisel daarvan kwam slechts in elk arrondissement één raad voor de kinderbescherming. Pogingen om via een voogdijraad te Leiden, die daar bestond, het stelsel open te breken mislukten. Ook inspraak door derden bij de benoeming van de leden van de raad werd afgeschaft. Aan het democratisch gehalte van het college werd getwijfeld, gezien het systeem van coöptatie.

Het belangrijkste onderwerp bij de hele reorganisatie was de verhouding particulier initiatief-voogdijraad. Tijdens de parlementaire behandeling stonden de meningen lijnrecht tegenover elkaar. Een principieel andere zienswijze werd opgeofferd aan de praktische tegenstellingen. Met name de rol die het particulier initiatief zou kunnen spelen bij het vooronderzoek, dat aan de raad was toegedacht, werd niet nader bekeken. In het laatste hoofdstuk zal ik de draad weer oppakken die bij de reorganisatie in de knoop was geraakt. Een nieuwe rol voor het particulier initiatief, dat al lang niet meer synoniem is met confessioneel, subjectief of

conservatief. De vernieuwde tendenzen zijn in de laatste jaren juist in de sfeer van de alternatieve (particuliere) welzijnszorg ook voor jeugdigen te bespeuren. Met een erkenning in de wetgeving van de plaats die ook de "alternatieve" (jeugd)instellingen hebben verworven kan men een systeem ontwerpen waarbij recht wordt gedaan aan de plaats die deze instellingen thans bij de hulpverlening aan jongeren innemen. Ook gevestigde (verzuilde) instellingen gaan hun werkwijze op hulpverleningsterrein steeds uitdrukkelijker verleggen. Zij zitten daarbij vaak nog vast aan verouderde subsidiecirculaires én het bestaande systeem van de justitiële hulpverlening.

Materiaal voor een grondige herziening is in de hiervoor beschreven geschiedenis in voldoende mate terug te vinden. In het volgende hoofdstuk zal het laatste gedeelte van de historie van de raden worden besproken. De bouwstenen voor een toekomstige (jeugd)welzijnszorg zijn dan gelegd.

Noten bij hoofdstuk 4

1. D.Q.R. Mulock Houwer, Onze kinderbescherming in de toekomst, Tijdschrift voor Armwezen, Maatschappelijke Hulp en Kinderbescherming, 1941, p. 13 e.v.
2. G.P. Hoefnagels schreef een uiterst boeiend portret van Mulock Houwer in het Tijdschrift voor Familie en Jeugdrecht van november 1979, nr. 6 en januari 1980, nr. 1.
3. Zie onder 3.6.7.
4. Preadvies E.A.M. Lamers, a.w., p. 96 e.v.
5. Dit rapport was samengesteld door een commissie uit de secretarissen van de voogdijraden onder voorzitterschap van Van Houten en met advies van Mulock Houwer, opgesteld op 25 november 1946.
6. Uit het "Uittreksel Jaarverslag Voogdijraad Zwolle 1947" blijkt dat de raad Zwolle er niet van overtuigd was dat het rapport de opinie van alle secretarissen van voogdijraden weergaf en bovendien eerst onderwerp van bespreking in de verschillende raden had moeten uitmaken.
7. Preadvies S. van der Linde, De organisatie van de kinderbescherming speciaal in haar verhouding tot de gemeenten, Zwolle, mei 1948, p. 13.
8. Besluit van 10 oktober 1977, no. 1899. Deze commissie was als volgt samengesteld Mr. L.A.M. Lamers, voorzitter, Dr. H.P. Cloeck, Mr. B.W. van Houten, G.J.B.A. Janssens, Mr. B. Kist, Dr. J. Koekebakker, D.Q.R. Mulock Houwer, mej. Mr. H.G. Veth, Mr. J.C. Vunderink, Mr. B.W. van de Werk, Mr. Knottenbelt, secretaris en mej. Mr. De Keijzer, adj. secretaresse en na de eerste vergadering L.A. van Doorn en M.J. Bink als lid.
9. Rapport van de Commissie tot Reorganisatie van de Voogdijraden, 's-Gravenhage, 9 april 1949.
10. Rapport van de Commissie-Lamers, a.w., p. 14.
11. Noot 126 van 3.6.6
12. Rapport van de Commissie voor de herziening van het kinderbeschermingsrecht, Jeugdbeschermingsrecht, 's Gravenhage, 1971, p. 144. In 1971 stelde de Commissie-Wiarda voor de huidige naam raden voor de kinderbescherming, te vervangen door raden voor de jeugdbescherming.
13. Deze naam is door mij al eerder voorgesteld.
14. Samenvatting van enkele onderwerpen uit de Notulen van de Commissie tot Reorganisatie van de Voogdijraden, p. 5. Archief Ministerie van Justitie.
15. Notulen Commissie-Lamers, a.w., p. 57.
16. Mr. Kist, Notulen Commissie-Lamers, a.w., p. 52.
17. Ook deze discussie is momenteel zeer actueel. Naar aanleiding van een voorontwerp van wet is in de literatuur een storm van kritiek losgebarsten op het feit dat het voorontwerp voor een concentratie van macht bij de raad voor de kinderbescherming had gekozen. Lidia Ritzema e.a., Ondertoezichtstelling-Gezinsvoogdij, Proces, sept. 1980, p. 168 t/m 177. Men pleitte voor een meer integrale behandeling van

het maatregelenpakket. Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk Nederland, Notitie over toekomstig Jeugd(beschermings)recht, april 1981. De positie van de raad voor de kinderbescherming bij een integrale herziening van de maatregelen is van groot belang. In het laatste hoofdstuk zal ik daarbij in het kort nog stilstaan.

Overigens is het opvallend dat het departement bij het voorontwerp weer teruggreep op een van de uitgangspunten van de Commissie-Lamers. Een uitgangspunt dat paste in de hele sfeer die het rapport van de commissie ademde, nl. centralisatie. Een uitgangspunt dat in deze tijd echter had moeten zijn verlaten.

18. Overigens niet de algehele controle die aan de minister en de centrale jeugdraad was voorbehouden, maar de controle op individuele gevallen.

19. Notulen Commissie-Lamers, a.w., p. 55.

20. Hoofdstuk 2, onderdeel 2.4.4.4.

Het is niet verwonderlijk dat in de praktijk van deze toezichhouden-de taak bij de raden voor de kinderbescherming niets terecht is ge-komen, gezien de onduidelijkheid die er over de toezichhoudende taak bestond.

21. Notulen Commissie-Lamers, a.w., p. 13.

22. Hoofdstuk 3, onderdeel 3.2.4.

23. Rapport van de Commissie bestudering functie en positie van de col-leges van de raden voor de kinderbescherming, 's-Gravenhage 1974.

24. Vunderink was met een schema gekomen voor een toekomstige organi-satie van de voogdijraad.

25. In 1949/1950 waren er buiten de 19 raden die we kennen, ook voogdij-raden in Winschoten en Leiden gevestigd.

26. Brief Kinderrechter 's-Hertogenbosch van 2 juli 1949.

27. Tegenwoordig kan men stellen, dat maatschappelijk werk-instellingen die de eerste lijns-hulpverlening verrichten evengoed in staat zijn te rapporteren waarom in een bepaald geval na overleg met ouders en minderjarige een hulpverleningsmaatregel noodzakelijk is. In een der-gelijk geval is toetsing door een overheidsorgaan gewenst.

28. Mr. L.H.J. Brantjes, Het rapport over de reorganisatie van de Voog-dijraad, Kath. Sociaal Tijdschrift, nr. 11, juli 1949, p. 265.

29. Mr. L.H.J. Brantjes, Reorganisatie van de Voogdijraden en Kinderbe-scherming, Kath. Sociaal Tijdschrift, Jrg. 1 1948-1949, p. 11.

30. Mr. L.H.J. Brantjes, Kath. Sociaal Tijdschrift, a.w., p. 268.

31. Ontwerp art. 461g (oud) BW:

"De arrondissements-jeugdraad is belast met de leiding van en het toezicht op alle kinderbeschermingsaangelegenheden in het arrondisse-ment. Hij kan ter zake aanwijzingen geven.

Deze aanwijzingen laten de geestelijke grondslag der instellingen on-verlet.

Voor zover de aanwijzingen algemeen bindende regelingen voor de in-stellingen inhouden, behoeven zij vooraf de goedkeuring van de Minis-ter van Justitie, de Centrale Jeugdraad gehoord".

Ontwerp art. 461h (oud) BW:

"De arrondissements-jeugdraad dient op verzoek of uit eigen beweging autoriteiten en instellingen van advies betreffende onderwerpen van kinderbescherming in het ressort.

Hij ontwikkelt initiatieven ten einde te geraken tot een goede kinder-bescherming in het ressort en bevordert de onderlinge samenwerking der onderscheiden in het ressort werkzame instellingen".

32. Mr. W.H. Ariens, Het Rapport "Herziening Voogdijraden" en het stand-punt van het Katholiek Verbond, p. 374.

33. Brief Speyart van Woerden, Parket Officier Arnhem d.d. 16 november 1949.

34. Rapport reorganisatie voogdijraden, MBR, augustus 1949, p. 182-188.
35. Doek, Vijftig jaar ondertoezichtstelling, a.w., p. 151.
36. B. Kist, Jaarvergadering Pro Juventute 16-6-1955, Jaarverslag 1955, p. 35, Bijlage 1a.
37. G.P. Hoefnagels, Een geschiedenis van de raad voor de kinderbescherming; een correctie; NJB 1982, nr. 3, p. 80.
38. L.H.J. Brantjes, a.w., p. 268 e.v.
39. Brief Voogdijraad Leiden, 8 november 1949, p. 4.
40. Rapport Commissie-Lamers, a.w., p. 25 e.v.
41. Brief Voogdijraad 's-Gravenhage, 4 januari 1950.
42. Mr. J. Overwater, Kinderrechtspraak en kinderbescherming, p. 119-122, Alphen aan den Rijn, 1948.
43. Mr. Knuttel, Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk, 1949, p. 272 e.v. en 146 e.v. en 1950, p. 258.
44. Mr. De Bie, NJB 1952, p. 790 e.v. en T.M.W., 1949, p. 226-375.
45. Rapport reorganisatie voogdijraden, MBR, augustus 1950, p. 210
46. Brief voogdijraad Utrecht, september 1949, p. 3.
47. Brief voogdijraad Breda, 12 december 1949, p. 2.
48. Brief voogdijraad Arnhem, januari 1950, p. 5.
49. Wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen betreffende de voogdijraden, voorkomende in het Burgerlijk Wetboek, en - in verband daarmee - wijziging van andere wetten. Zitting 1952-1953, 2814 202, KB 29 september 1952, no. 1.
50. Voorlopig Verslag II, Zitting 1953-1954, 2814, no. 4.
51. Memorie van Antwoord, II, Zitting 1953-1954, 2814, no. 5.
52. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer zei de heer Diepenhorst dat de naam reeds te vinden is in een uit 1950 daterend advies van de Nationale Federatie.
53. Mr. J. Overwater, TMW, 6e jrg. nr. 23, 5 december 1952, p. 381.
54. Rapport van het Katholiek Verbond voor kinderbescherming, Uitgebracht door de commissie uit het Verbond bestaande uit: Mr. F.A.M. Cavadino te Rotterdam, Mr. G.J. Dekkers te 's-Hertogenbosch, Prof. mr. D. van Eck te Nijmegen, Mr. dr. L. Janssens te Eindhoven, Prof. J.O.J. Schellekens te Nijmegen en Pater O.F.M. Cap te Nijmegen, d.d. 29 september 1952.
55. Voorlopig Verslag II, Zitting 1953-1954, 2814, no. 4.
56. G.P. Hoefnagels, Een geschiedenis Raad voor de Kinderbescherming; een correctie, NJB 1982/3, p. 80.
57. G.P. Hoefnagels, Rapportage in het civiele kinderrecht in het bijzonder bij de Raden voor de Kinderbescherming, Proefschrift, Assen 1957, p. 38.
58. Mr. Noel (M.A.), Kath. Sociaal Tijdschrift, juni en juli 1953. Ook het Katholiek Verbond voor Kinderbescherming pleitte o.a. voor voorlichting door confessionele instanties, aangezien het onderzoek in de praktijk al door "particuliere verenigingen van algemene aard" geschiedde. Men wees daarbij met name op plaatsen als Utrecht, 't Gooi, Amsterdam, Nijmegen, Maastricht en Eindhoven. Aanvullend rapport i.z. Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden, 's-Hertogenbosch, 10-5-1954, Archief Min. van Justitie, Wetten 499.
59. G.P. Hoefnagels, a.w., p. 3.
60. Volgens G.P. Hoefnagels, a.w., p. 47 kon beter van "persoonsonderzoek" dan van "persoonlijkheidsonderzoek" worden gesproken.
61. G.P. Hoefnagels, a.w., p. 49.
62. J.R.M. van Ratingen, Het persoonlijkheidsonderzoek van de verdachte, Annalen Thijmgenootschap, mei 1955, p. 66.
63. Inmiddels is deze situatie drastisch gewijzigd. Particuliere gezinsvoogden zijn zo goed als verdwenen. Er heeft een concentratie plaatsgevonden van particuliere instellingen en verenigingen en gezinsvoogdij-

en voogdijverenigingen zijn in grote aantallen gefuseerd. Bovendien dragen deze instellingen vaak alleen nog in naam een levensbeschouwelijke stempel. Redenen genoeg om te bezien of tegenwoordig de particuliere organisaties niet wel in staat kunnen worden geacht het "vooronderzoek" te verrichten.

64. K.B. van 24 december 1925, Stb. 486.
65. Opnieuw een belangrijke gedachte die nog actualiteitswaarde heeft. Wanneer dit voorstel verder was uitgewerkt had veel meer recht kunnen worden gedaan aan de toezichthoudende taak van de raad. Dan had de raad zijn marginale opstelling in kinderbeschermingsaangelegenheden van het begin af aan kunnen waarmaken en was voor de rechter een onafhankelijke toetsing mogelijk geweest van rapporten die in dat systeem door het particulier initiatief waren uitgebracht. In het laatste hoofdstuk kom ik uiteraard op deze kwestie nog terug.
66. 85e vergadering Tweede Kamer 7 juli 1954, 2814, p. 2533 e.v.
67. Eerste Kamer, zitting 1954-1955, 14e vergadering, 22 december 1954, Wetsontwerp 2814, p. 2067 e.v. Volgens minister Donker kon het onderzoek door de ambtenaar van de voogdijraad naast de beschrijving van het milieu en de levensomstandigheden ook een beschrijving van de persoon van het betrokken kind inhouden. Dat was volgens hem iets anders dan een persoonlijkheidsonderzoek. Daarmee werd een diepgaander onderzoek bedoeld naar de persoonlijke structuur van het kind.
68. Voorlopig verslag II, Zitting 1953-1954, 2814, no. 4.
69. Memorie van antwoord II, zitting 1953-1954, 2814, no. 5. Art. 461 (oud) BW.
70. Mr. J. Overwater, TMW, nr. 12, d.d. 5 juni 1954, p. 202.
71. Handelingen Tweede Kamer, 86e vergadering, 8 juli 1954, 2548 e.v.
72. Wet van 10 juli 1947, Stb. H 232. (Zie hierover 5.2.2)
73. Memorie van toelichting Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden, no. 3, p. 10.
74. Memorie van toelichting Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden, no. 3, p. 12.
75. Mr. H. de Bie, NJB 29-11-1952.
76. Enquête naar de werkzaamheden van de ambtenaren voor de kindervetten en de omstandigheden waaronder deze werkzaamheden werden verricht in 1947, Archief Ministerie van Justitie, Wetten 499, no. 73.
77. Memorie van toelichting, Zitting 1952-1953, 2814, no. 3, p. 9.
78. Ontwerp van Wet 2814, no. 2, p. 5.
79. De reorganisatie van de voogdijraden en gezinsvoogdij, uiteengezet door "Pro Juventute", a.w., p. 90-96.
80. De voogdijraad op de helling, Tijdschrift "Pro Juventute", 15 februari 1953, 8e jrg., no. 2.
81. Voorlopig verslag, Zitting 1953-1954, no. 4, p. 6.
82. Voorlopig verslag, Zitting 1953-1954, no. 4, p. 3.
83. Memorie van antwoord, Zitting 1953-1954, 2814, no. 5, p. 4.
84. Memorie van antwoord, Zitting 1953-1954, 2814, no. 5, p. 7.
85. Brief van het Nederlands Verbond der Verenigingen "Pro Juventute" d.d. 1-7-1954, getekend door Mr. B. Kist en Mr. A.S. Lubbers (secr.), Archief Ministerie van Justitie, Centraal Archief, Wetten 499, I, II, III.
86. Tweede Kamer, 85e vergadering d.d. 7 juli 1954 mw Ploeg-Ploeg en de heer Rijckevorsel.
87. Nota van Rijckevorsel d.d. 10-6-1954, aangeboden aan de Minister van Justitie bij brief griffier, Mr. A.F. Schepel, d.d. 11-6-1954 Centraal Archief Ministerie van Justitie, Dossier Wetten 499 II.
88. In de begroting van 1955 werd f 600 000,- voor financiële steun van het werk van de gezinsvoogdij opgenomen, Humanitas 1954, Kinderbe-

- scherming en wetgeving in het jaar 1954, december 1954, no. 5, Mr P G Prins
89. Over de moeilijkheden rond de subsidiecirculaire schrijft Doek uitvoerig in "Vijftig jaar ondertoezichtstelling", a w , p. 153 e v.
 90. L.H.J Brantjes, Wat is en blijft "Pro Juventute", Maandblad voor berechting en reclassering 1955, p 16-21
 91. G P. Hoefnagels, Een geschiedenis van de Raad voor de kinderbescherming, een correctie, NJB 82/3, p 80
 92. Het bestuur van het Nederlands Verbond der Verenigingen "Pro Juventute", de voordijraad op de helling Pro Juventute 15-2-1953, 8e jrg no. 2. Als voordelen worden genoemd 1. Zij werkte naar beide zijden bevruchtend, 2 Zij confronteerde de ambtenaar voor de kindernetten met de praktijk van het advies, bevorderde de zelfkritiek en behoevede hem zodoende voor het adviseren van toezicht in gevallen waarin dit praktisch niet uitvoerbaar was, 3 Zij maakte het noodzakelijke contact tussen degenen die de toezichthouder moest zoeken en de rapporteur gemakkelijk, 4. Zij maakte het mogelijk de ambtenaar voor de kindernetten in de gelegenheid te stellen zonder van functie en daarmee van (financiële) positie te hoeven veranderen, al naargelang hun aanleg het accent te verleggen naar, of zich geheel te wijden aan hetzij rapportering, hetzij toezichtwerk
 93. Memorie van toelichting Wetsontwerp reorganisatie voordijraden, Zitting 1952-1953, 2814, no. 3, p. 17.
 94. Brief van 11 juni 1954 van de Minister van Justitie, Centraal Archief Ministerie van Justitie, Wetten 499 II.
 95. Voorlopig Verslag van de commissie van rapporteurs over het wetsontwerp reorganisatie voordijraden, Eerste Kamer, zitting 1954-1955, p 4
 96. Handelingen Eerste Kamer, Zitting 1954-1955, 14e vergadering d d 22 december 1954, p. 2069.
 97. Handelingen Eerste Kamer, Zitting 1954-1955, 14e vergadering d d. 22 december 1954, p 2072
 98. Handelingen Eerste Kamer, 14e vergadering 22 december 1954. p. 2078
 99. Handelingen Eerste Kamer, 14e vergadering, 22 december 1954 p. 2081
 100. Memorie van toelichting, Wetsontwerp 2814, Zitting 1952-1953, no 3, p. 18
 101. Voorlopig verslag, Wetsontwerp 2814, no 14, Zitting 1953 1954, p 7.
 102. Memorie van antwoord Wetsontwerp 2814, no 5, Zitting 1953-1954, p. 9
 103. Commissie Enschede, ingesteld bij Besluit van de Minister van Justitie van 5 juni 1954, 7e Afdeling A, no. 2110
 104. Circulaire van de Staatssecretaris van Justitie aan de raden voor de kinderbescherming van 18 maart 1977, nr 356/777, betreffende openheid van rapportage, Knottenbelt/Delfos LII 23.
 105. Werkgroep onder voorzitterschap van Mr J H J Schouten ingesteld op 16 maart 1955 met als doel, een onderzoek in te stellen naar de problematiek welke de toekomstige organisatie en werkwijze van de Raden voor de Kinderbescherming oproepen
 106. Adviescommissie-Van Gilse Mr D J. van Gilse (voorzitter), voorzitter voordijraad 's-Gravenhage, Mr Ch W E Abbenhuis, secretaris voordijraad Maastricht, mej. C.A.M van den Dongen, kinderrechtter 's-Hertogenbosch, Prof R Hornstra, voorzitter voordijraad Utrecht, Mr B Kist, kinderrechtter Amsterdam, Mr. J.W Knottenbelt, hoofdambtenaar 7e afdeling Ministerie van Justitie, Mr J. Schouten, hoofd 7e afdeling, mej Mr. Stoop, secretaris voordijraad Rotterdam,

- Mr. H.G. Veen, secretaris voorgediraad Amsterdam, Drs. W. Vogelen-
zang, hoofdambtenaar 7e afdeling.
107. Nota van toelichting Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming, Knottenbelt/Delfos L II-9 (inmiddels bij supplement 92 vervangen).
 108. Het Organisatiebesluit voorgediraad van 1948, KB 7 april 1948, Stb. I 134 bepaalde het aantal leden op tenminste 18 en ten hoogste 23 voor de grote raden.
 109. Hier was sprake van een nog sterkere uitbreiding van het aantal leden. Volgens het Organisatiebesluit voorgediraad 1948 bedroeg het aantal leden voor de overige raden minimaal 5 en maximaal 15.
 110. Besluit van 7 april 1948, Stb. I 134 tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur, als bedoeld in de artikelen 461, laatste lid en 469a van het Burgerlijk Wetboek (oud), zoals dit luidt ingevolge de Wet van 10 juli 1947 (Stb. H 232).
 111. Notulen van de vergadering van de Commissie van advies voor de organisatie van de raden voor de kinderbescherming d.d. 6 oktober 1955, p. 6 e.v., Centraal Archief Ministerie van Justitie, dossier Wetten 499.
 112. Notulen commissie van advies organisatie R.v.d.K, a.w., p. 7.
 113. Nota van toelichting, onder 2.
 114. Met een gezamenlijk onderzoek door twee maatschappelijk werkers wordt sinds kort bij enkele raden voor de kinderbescherming met veel succes geëxperimenteerd. Succes in die zin dat het intermenselijke contact door deze werkwijze juist wordt bevorderd. Een nadeel is wel dat veel personeel in een zaak moet worden geïnvesteerd en dat de afronding van het onderzoek moeilijker wordt aangezien het element van hulpverlening, het voorlichtingselement vrijwel geheel heeft verdronken. Het is dan ook de vraag of een dergelijke werkwijze gezien het huidige takenpakket wel bij de raden past.
 115. Nota van toelichting bij het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming, 1956, Knottenbelt/Delfos, p. I, II-12 (oud, tot supplement 92).
 116. Aanvankelijk was het de bedoeling dat deze zaken wel gedelegeerd konden worden. Op voorstel van Mr. Kist adviseerde de Commissie-Van Gilse deze zaken van delegatie uit te zonderen, Notulen van de vergadering van de commissie, a.w., p. 12.
 117. Rapport van de werkgroep-Schouten (ongedateerd in archief Min. van Justitie, Dossier wetten 499, p. 3).
 118. Rapport van de werkgroep-Schouten, a.w., p. 9.
 119. Memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, p. 5, laatste alinea en p. 6 eerste alinea, Zitting 1953-1954, 2814, nr. 5.
 120. Rapport van de werkgroep-Schouten, a.w., p. 10.

5. De ontwikkeling van de raad voor de kinderbescherming

5.1. INLEIDING

De ontwikkeling van de raad voor de kinderbescherming werd in belangrijke mate bepaald door de taken en bevoegdheden die de raad in de loop der tijd had gekregen. De eerstvolgende onderdelen van dit hoofdstuk zullen aan deze taken en bevoegdheden zijn gewijd.

Een belangrijke uitbreiding van de reeds bestaande taken en bevoegdheden gaf de Wet van 10 juli 1947. Daarbij vond onder andere een herziening plaats van de bepalingen op het terrein van het jeugdrecht in het Burgerlijk Wetboek.

Een wijziging en aanvulling van het Burgerlijk Wetboek kwam ook tot stand bij de invoering van de Adoptiewet van 1956. Daarvoor had de Pleegkinderenwet van 1951 al voor een belangrijke taakverzwaring van de raden gezorgd.

In het vorige hoofdstuk heb ik de reorganisatie van de voogdijraden in de raden voor de kinderbescherming uitvoerig besproken. Er werd tevens stilgestaan bij de doelstelling van de reorganisatie nl.: de versterking van de positie van de voogdijraad.

Een belangrijke taakverzwaring werd bij die reorganisatie gerealiseerd, door de voorlichting in kinderstrafzaken aan de raden voor de kinderbescherming op te dragen. Een integrale herziening van de bepalingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot jeugdigen vond in 1961 plaats op basis van het rapport van de Commissie-Overwater. Deze voorstellen en wettelijke bepalingen hadden opnieuw consequenties voor de taakuitoefening door de raden voor de kinderbescherming.

Tenslotte bracht het Eerste Boek van het Nieuw Burgerlijk Wetboek en het nieuwe echtscheidingsrecht, met daaraan verbonden het omgangsrecht, ook nieuwe taken en uitbreiding van bestaande taken en bevoegdheden voor de raden met zich mee.

Het was niet verwonderlijk dat deze enorme taakuitbreiding knelpunten bij de raden ging veroorzaken. Hoewel het personeel van de raden na de reorganisatie behoorlijk werd uitgebreid, hield dit geen gelijke tred met de groei en de ontwik-

keling van de taken van de raden. Bovendien veranderden in de loop der tijd ook in de kring van de maatschappelijk werkers van de raden de opvattingen over hulpverlening en rapportage. Maatschappelijk werkers werden zich steeds bewuster van hun bijzondere positie: enerzijds als hulpverleners in een vertrouwenspositie met hun cliënt(systeem); anderzijds als ambtenaar, hiërarchisch ondergeschikt aan de Minister van Justitie. Ook daarbij gingen zich belangrijke knelpunten voordoen.

Ten aanzien van de plaats van de raad ten opzichte van justitiële en niet-justitiële instellingen hebben zich in de loop der tijd ook ingrijpende veranderingen voorgedaan. Mede als gevolg van de democratiseringsbeweging van de zestiger jaren werden de bestaande gezagsstructuren doorbroken en ontstond er in de verhouding tussen ouders en jongeren en traditionele instellingen en jongeren een grotere kloof. Alternatieve hulpverleningsinstellingen en belangengroeperingen kregen wél contact met jongeren. Tevens ontstonden er organisaties van belangenvertegenwoordigers van ouders (gescheiden ouders). Deze groeperingen uitten op het functioneren van de raden veel kritiek. Hun kritiek vloeide voor een deel voort uit de hierboven genoemde knelpunten.

Tenslotte gingen de raden zelf zich ook op hun plaats, taak, organisatie en werkwijze bezinnen. Dat leidde tot een wijziging van de interne organisatie van de raden (Organisatiebesluit mei 1982). Extern bleef de positie van de raad op het terrein van de jeugdwelzijnszorg hetzelfde. De raad was en bleef het voorlichtingsorgaan bij uitstek van de justitiële instanties met een belangrijke verwijzende functie naar niet-justitiële instellingen.

In het slothoofdstuk (6.3, een nieuwe jeugdraad) wil ik deze haast vanzelfsprekend lijkende positie ter discussie stellen. Een mogelijk alternatief voor de huidige raad voor de kinderbescherming wordt daarbij aangedragen.

5.2. TAAKVERZWARING VAN DE RADEN

5.2.1. ALGEMEEN

In de inleiding van dit hoofdstuk heb ik een globaal overzicht gegeven van de zaken die in het navolgende besproken zullen worden. Verreweg het zwaarste accent ligt daarbij op de taken van de raden voor de kinderbescherming. Op het gevaar af deze taakinhoud in detail aan de orde te stellen, heb ik gemeend op dit onderdeel toch dieper te moeten ingaan. Het betreft hier immers een van de achtergronden van

de knelpunten bij de raden voor de kinderbescherming.

Omwille van de systematiek is bij de opzet van dit werkstuk ervoor gekozen de reorganisatie van de voogdijraden als totaalonderwerp in één hoofdstuk (4) te behandelen. Voor de taakverzwaring die de voogdijraad bij de reorganisatie heeft ondergaan, moet de geïnteresseerde lezer in het vorige hoofdstuk te rade gaan (4.3.4.).

In dit onderdeel sluit ik aan bij de ontwikkeling van de voogdijraden zoals ik die in hoofdstuk 3 tot ongeveer 1947 heb beschreven. De wijzigingswet van het Burgerlijk Wetboek bracht in dat jaar een belangrijke herziening van de kindervetten van 1901.

Bij de bespreking daarvan zal ik mij beperken tot die bepalingen die een taakverzwaring van de raden inhielden. Zoals hiervoor al werd aangeduid, brachten ook de Pleegkinderenwet en de Adoptiewet extra taken voor de raden met zich mee.

Sluitstuk van deze ontwikkeling was de invoering van een nieuw kinderstraf(proces)recht in 1965. Dat maakte een einde aan een langdurige discussie over het jeugdstrafrecht die met de instelling van de Commissie-Overwater in 1948 op gang was gebracht.

5.2.2. WIJZIGING BURGERLIJKE KINDERWET 1947

De wijziging van het Burgerlijk Wetboek bij de Wet van 10 juli 1947 had volgens de memorie van toelichting vooral tot doel meer overzicht te scheppen (1). De formeelrechtelijke bepalingen die bij de kindervetten van 1901 in het Burgerlijk Wetboek waren gekomen, werden daaruit gelicht en systematisch in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ondergebracht. Bovendien werden een aantal bepalingen die zuiver administratiefrechtelijke voorschriften bevatten eveneens uit het BW gelicht en in algemene maatregelen van bestuur ondergebracht. Dat gold o.a. voor het Besluit voogdijregisters (was art. 385c (oud) BW) en het Uitvoeringsbesluit ondertoezichtstelling (was o.a. art. 373i; 373l en 373q (oud) BW) (2).

Een van de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen die de Wet van 1947 met zich meebracht was de invoering van de huidige artikelen 272 lid 2 en 332 BW. De wetgever wilde hierdoor tegengaan dat de voorlopige toevertrouwingen aan de raad voor de kinderbescherming zouden voortduren zonder enige rechterlijke controle. Daartoe werd bepaald, dat de officier van justitie binnen veertien dagen bekrachtiging van de toevertrouwing bij de rechtbank moest vorderen (art. 374f lid 2). Tevens kwam bij de parlementaire behandeling

van de Wet van 1947 aan de orde of gedwongen ontheffing van de ouder niet mogelijk moest worden. Op de hoofdregel: ontheffing kan niet worden uitgesproken, indien de ouder zich daartegen verzet, werden een drietal uitzonderingen toegelaten (art. 374b lid 2 (oud) BW). Als mogelijkheden voor gedwongen ontheffing noemde de wet: krankzinnigheid van de ouder; wanneer na een ondertoezichtstelling bleek, dat de maatregel onvoldoende was het kind voor de zedelijke en lichamelijke ondergang te behoeden; en wanneer men zonder ontheffing van de ene ouder, de kinderen niet aan de invloed van de ontzette andere ouder kon onttrekken. In 1955 is daaraan nog toegevoegd dat gedwongen ontheffing ook mogelijk zou zijn bij verzet van de ouder tegen de ontheffing na een uithuisplaatsing van meer dan anderhalf jaar (3). In 1978 kwam tenslotte de laatste uitzondering in de wet op de regel van vrijwillige ontheffing, in het kader van de versterking van de rechtspositie van de pleegouders (4).

De toegenomen variatie aan wettelijke mogelijkheden zou nog niet direct een taakverzwaring van de raden behoeven te betekenen, zo zou men kunnen redeneren. De bestaande mogelijkheden waren immers onvoldoende verfijnd om voor elk geval een passende oplossing te kunnen bieden. Bij gebrek aan voldoende juridische mogelijkheden werden zaken wellicht toch voor de rechter gebracht die daar eigenlijk niet thuishoorden. Oneigenlijk gebruik van bepaalde maatregelen werd daarmee mogelijk gemaakt.

Gesteld kan worden dat het zoeken naar oplossingen destijds door de voogdijraden meer tijd en moeite kostte, vanwege een gebrekkig en onvolledig instrumentarium aan wettelijke mogelijkheden, dan wanneer de raad over een grotere variatie aan mogelijkheden had beschikt.

In de praktijk is gebleken, dat het wettelijk arsenaal aan kinderbeschermingsmaatregelen, hoewel uitgebreid bij de wet van 1947 met de gedwongen ontheffing, toch onvoldoende was voor het ruime scala aan praktijkproblemen waarmee de raden werden geconfronteerd. Met name het oneigenlijk gebruik van de anderhalf jaar uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling (art. 268 lid 2 sub a Boek 1 BW) maakte het mogelijk dat een ontheffing kon worden gerealiseerd zonder een serieus opgezette ondertoezichtstelling (5).

Inhoudelijk betekende deze bepaling dus wel degelijk een taakverzwaring voor de raad. Het behoorde ook tot de taak van de raad ervoor te waken, dat éérst alle andere mogelijkheden voldoende waren uitgebuit, alvorens een verderstrekende maatregel kon worden gevraagd.

In dit werkstuk komt de taak van de raad op het terrein van de inning van onderhoudsuitkeringen slechts zijdelings ter sprake. Bij de invoering van de Burgerlijke Kinder-

wet van 6-2-1901, Stb. 62 werd bepaald, dat de ouderbijdrage na ontheffing of ontzetting aan de raad moest worden betaald (art. 374g (oud) BW). De taak van de raad werd in de loop der jaren op dit terrein nog uitgebreid met ondermeer: de inning van onderhoudsbijdragen na echtscheiding of scheiding van tafel en bed, vaderschapsactie, ondertoezichtstelling en voorlopige toevertrouwing (6).

Bij de totstandkoming van de wet van 1947 werd in het bijzonder uitvoerig gediscussieerd over de taak van de raad met betrekking tot de vaderschapsactie ex art. 344a (oud) BW. Deze taak was bij de raden weggevallen bij de wet van 16 mei 1934 en aan particuliere instellingen opgedragen (7). Aangezien ik opnieuw voor het opdragen van bepaalde taken aan particuliere instellingen pleit, is het interessant na te gaan waarom deze taak niet bij het particulier initiatief bleef, maar uiteindelijk toch weer bij de raden terecht kwam.

Na het wegvallen van de taak bij de raden werd het vooronderzoek in vaderschapszaken in veel arrondissementen door het Bureau van de Nederlandse Middernachtzending verricht. Verwekkers van natuurlijke kinderen konden zich vrij gemakkelijk aan hun financiële verplichtingen onttrekken, omdat het werk van deze verenigingen niet op een afzonderlijke wetsbepaling steunde. Zij hadden niet voldoende "gezag" en de vermoedelijke vader kon volstaan met het weigeren een verklaring af te leggen (8). Daarnaast had het deze particuliere instellingen aan voldoende medewerkers ontbroken (9). De meeste raden waren voorstander van het terugbrengen van deze taak bij de raden.

De voogdijraad Utrecht ging daarbij zover dat men voor 'betalingsonwilligen' voorstelde hen naar een werkkamp te sturen of te gijzelen (10). *Het eerste voorstel duikt in de loop der geschiedenis regelmatig op en in hoofdstuk 3 heb ik de ideeën daaromtrent in het verleden besproken (3.4.3.3.). De gijzeling (lijfswang) werd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ingevoegd bij wet van 4-12-1947* (11).

De voogdijraad 's-Gravenhage was er uitdrukkelijk tegen dat de raad met het vooronderzoek zou worden belast, omdat het Bureau van Consultatie van de Middernachtzending Vereniging, "dit werk met grote toewijding en deskundigheid had gedaan" (12). Voor deze raad was de gedachte het vooronderzoek aan de voogdijraden op te dragen, alleen uitvoerbaar wanneer de outillage van de raad werd uitgebreid. De discussie daarover is in het vorige hoofdstuk beschreven (4.3.4.). Gezien de grote druk waarmee de voogdijraden op een wetswijziging hadden aangedrongen, had het hoofd van de 7e Afdeling in een interne correspondentie met mevr. Mr. L. Schönfeld-Polano (raadsadviseur) aan de minister voorge-

steld, art. 344f lid 2 (oud) BW aan te vullen met de zinsnede: "de voogdijraad wordt gehoord". De minister wachtte (op aandringen van een aantal voogdijraden) tot de hiervoor besproken reorganisatie van de voogdijraden, "gezien de aanmerkelijke verzwaring van de taak van de voogdijraad die dit voorstel met zich mee zou brengen" (13). Hij meende eveneens, dat voor het zelfstandig instellen van onderzoeken, de voogdijraden toentertijd in 1947 onvoldoende waren geoutilleerd.

5.2.3. PLEEGKINDERENWET 1951 (14)

Naast de Wet tot reorganisatie van de voogdijraden en de Wet tot herziening van de bepalingen van de kindervetten van 1901 in het Burgerlijk Wetboek, had de Pleegkinderenwet ook een lange voorgeschiedenis. De aandrang om tot een wet te komen die waarborgen schiep voor de verzorging en opvoeding van pleegkinderen was vrij groot. Mede om die reden en vanwege de problemen die zich bij de ongecontroleerde pleeggezin-plaatsingen hadden voorgedaan, werd door de Minister van Justitie in 1947 een commissie ingesteld (15). Het in 1948 uitgebrachte rapport vormde de grondslag voor een wetsontwerp dat op 22 maart 1950 bij de Tweede Kamer werd ingediend (16).

Met deze Pleegkinderenwet beoogde de wetgever niet in te grijpen in het gezag van de ouders, zoals volgens het stelsel van de kindervetten van 1901 gebruikelijk was, maar eisen te stellen aan de verzorging door derden. Wanneer niet aan de gestelde eisen werd voldaan, kon e.e.a. aan het rechterlijk oordeel worden onderworpen. In dit wetsontwerp werd het toezicht op de verzorging en opvoeding van pleegkinderen in handen gelegd van de geneeskundig inspecteur van de volksgezondheid. Hij moest kunnen beslissen dat een kind niet langer in een pleeggezin kon blijven (art. 10). Dit toezicht zou een *repressief toezicht* moeten zijn. Pas als gegronde vrees bestond dat de belangen van pleegkinderen werden verwaarloosd als gevolg van ernstige nalatigheid, zou de inspecteur kunnen besluiten dat in het gezin of de inrichting geen pleegkinderen meer mochten worden verzorgd of opgevoed (art. 11). Wanneer echter voor *preventief toezicht* was gekozen, was het opnemen van pleegkinderen afhankelijk van een vergunning geweest.

In het voorlopig verslag ondersteunde de Vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht het uitgangspunt van een repressief overheidstoezicht (17). Men vond het echter minder juist dat het toezicht aan de Geneeskundige Inspectie was opgedragen en niet aan de voogdijraden. Het was begrijpelijk dat de Commissie-Overwater (18) in 1948 een reorganisatie

van de voogdijraden nog te ver in het verschiep vond liggen en daarom *voorlopig* had gekozen voor de Geneeskundige Inspectie. Bij de parlementaire behandeling van de Pleegkinderenwet in 1950 was een reorganisatie van de voogdijraden echter aanmerkelijk dichterbij gekomen, omdat de Commissie-Lamers in 1949 met de in het vorige hoofdstuk besproken reorganisatie-voorstellen was gekomen.

De Vaste Commissie voor Justitie drong met spoed aan op een reorganisatie van de voogdijraden, wilde men met een toepassing van de Pleegkinderenwet door "daartoe ten volle geschikte organen" kunnen beginnen. Men vond dat het toezicht op pleegkinderen een taak was op sociaal en pedagogisch terrein, waarop de voogdijraad "reeds bij uitstek geschikt is en na de reorganisatie nog in meerdere mate competent zal kunnen en moeten worden". De regering moest het wetsontwerp zo wijzigen dat het toezicht aan de voogdijraden werd opgedragen.

In de memorie van antwoord kwamen de indieners van het wetsontwerp met een ingrijpende wijziging (19). In plaats van het tijdelijk toezicht door de Inspectie van de Volksgezondheid koos men voor een uitvoering door de voogdijraden. Wel werd één concessie aan de inspecteurs van de volksgezondheid gedaan nl. dat de inspecteurs als lid of adviserend lid aan de verschillende raden zouden worden toegevoegd.

Door de opdracht van het toezicht op pleegkinderen aan de voogdijraden heeft men de reorganisatie van de voogdijraden versneld. Men was het er vrijwel unaniem over eens dat deze toezichthoudende taak een taak van de voogdijraden zou moeten worden.

Minder overeenstemming bestond er over de wijze waarop dit toezicht in de wet was geformuleerd. Op de tekst van art. 10 werd door verschillende kamerleden tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer kritiek geuit (20). De heer Terpstra diende een amendement in dat beoogde de mogelijkheid van ingrijpen door de voogdijraden terug te dringen. De voogdijraad moest niet enkel op een vermoeden kunnen ingrijpen maar pas op grond van feiten. Het belang van het kind moest *bepaaldelijk* vorderen dat het kind niet langer in het pleeggezin of de inrichting kon blijven. De voogdijraad moest eerst bijvoorbeeld bij de politie inlichtingen inwinnen.

Met deze voorgestelde wijziging van de tekst van art. 10 van het gewijzigd ontwerp was de Minister van Justitie (Mulderije) het niet eens. Hij meende dat uit de tekst van het artikel voldoende kon worden opgemaakt dat de voogdijraad pas dan een onderzoek zou moeten instellen wanneer aan de oprechte bedoelingen van het pleeggezin kon worden getwijfeld. Het amendement Terpstra werd uiteindelijk met 51 te-

gen 31 stemmen aangenomen. Het woord "bepaaldelijk" werd aan de tekst toegevoegd.

Pas na de aanneming van het wetsontwerp in de Tweede Kamer barstte de kritiek in de katholieke pers los (21). Men sprak van een principiële aantasting van de heilige ouderrechten. De felste tegenstanders waren Prof. Duynstee, Prof. Van Eck, pater Pelosi en pater Perquin.

In de Eerste Kamer maakte mej. Tjeenk Willink melding van deze kritiek en de heer Witteman vond zelfs dat het wetsontwerp niet zo best bij de kindervetten paste omdat aan de voogdijraden "de bevoegdheid was gegeven tot eigenmachtige inmenging in gevallen waarin daarvoor niet de minste aanleiding bestaat" (22). Na het antwoord van de minister dat hij eveneens op het standpunt stond dat de overheid alleen daar moest ingrijpen waar het strikt nodig was en toezegde dat hij de voogdijraden richtlijnen zou sturen hoe zij moesten handelen bij onderzoek en controle, werd het wetsontwerp met 25 tegen 7 stemmen aangenomen.

Deze richtlijnen kwamen tot stand bij circulaire van 9 maart 1953 (23). Volgens deze circulaire konden de gegevens over de bestaande pleegouderregistratie beter aan de voogdijraden worden overgedragen, dan alleen ter kennis van de raad worden gebracht (24). De raad kreeg daarmee de pleegouderregistratie.

Samengevat komt de taak van de raad voor de kinderscherming op grond van de Pleegkinderenwet op het volgende neer:

1. toezicht houden op de verzorging en opvoeding van pleegkinderen (repressief toezicht);
2. de raad ontvangt van B. en W. van de gemeente waarin het pleegkind verblijft een kennisgeving van de opneming van een pleegkind (art. 6);
3. de raad stelt een onderzoek in wanneer er een redelijk vermoeden bestaat, dat in het pleeggezin of de inrichting misstanden heersen of dreigen te ontstaan (art. 7);
4. omtrent de wijze waarop dit onderzoek geschiedt en de besluiten die de raad kan nemen is in de artt. 8 t/m 14 een nadere uitwerking te vinden.

Gezien het bovenstaande leek het erop dat het toezicht op grond van de Pleegkinderenwet een aanzienlijke taakverzwaring van de raden zou betekenen. Temeer omdat volgens de circulaire een pleeggezinplaatsing ook met een adoptie-oogmerk door de ongehuwde moeder of de wettige ouders kon zijn gerealiseerd. In dergelijke gevallen kon volgens de circulaire het middel van de voorlopige toevertrouwing niet worden gemist.

In de praktijk is gebleken dat de raden voor de kinderbe-

scherming zich ten aanzien van de onderzoeken naar misstanden in inrichtingen of pleeggezinnen zeer terughoudend hebben opgesteld. Men kan zich zelfs afvragen of deze ingenieus opgezette regeling van het repressief toezicht door de raden geen dode letter is geworden. In de jaarverslagen van de raden voor de kinderbescherming die weer sinds 1978 zijn uitgebracht, is zelfs nauwelijks iets over deze toezichthouden-de taak te vinden.

5.2.4. ADOPTIEWET 1956

Op 12 juli 1954 werd het Wetsontwerp tot invoering van de mogelijkheid van adoptie ingediend (25). Dit wetsontwerp zou tot een niet onaanzienlijke verzwaring van de taak van de voogdijraad leiden.

Ook aan deze wet (26) is een lange voorgeschiedenis voorafgegaan. Reeds in het Romeinse recht was de adoptie bekend. In het Romeinse recht konden door adoptie nieuwe leden in de familie worden opgenomen, waardoor de voortzetting van het geslacht was verzekerd. Later ten tijde van het Justiniaanse recht kwam de adoptie met beperkte rechtsgevolgen tot stand. Daarbij speelde de kinderbeschermingsgedachte reeds een rol (27). De overheid onderzocht of de adoptie wel gunstig was voor het kind.

In de Code Napoléon van 1811 was deze beperkte adoptie (adoptio minus plena) overgenomen. Deze is echter bij de totstandkoming van het Burgerlijk Wetboek van 1838 weer verdwenen. De kindervetten van 1901 maakten de weg vrij voor adoptie, door de invoering van de ontzetting en de ont-heffing (28). Een derde of rechtspersoon kon met de voogdij worden belast. Een regeling van de adoptie zoals die in de ons omringende landen al wel bekend was, hadden wij hier echter niet. In het voorlopig verslag van de Tweede Kamer bij de behandeling van de Wet van 10 juli 1947, Stb. H 232 werd de vraag gesteld of bij gelegenheid van deze wet de invoering van de mogelijkheid van adoptie niet moest worden overwogen (29). De minister antwoordde daarop dat het denkbeeld van een wettelijke regeling van de adoptie zijn instemming niet had (30).

Na de Tweede Wereldoorlog verscheen in 1946 het proefschrift van Dr. H.P. Cloeck, Adoptie als vraagstuk van kinderbescherming (31). Tevens hadden de gevolgen van de oorlog de kinderbeschermers voor grote problemen geplaatst. De raden konden de gevolgen niet aan en hadden hun toevlucht gezocht tot kinderbeschermingsmaatregelen (3.6.7.). In de Vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht werd opnieuw de vraag gesteld of in verband met het grote aantal

oorlogspleegkinderen, een wettelijke regeling van de adoptie niet tot stand moest worden gebracht (32). De minister antwoordde daarop dat een regeling van de adoptie het Wetsontwerp tot wijziging van de Burgerlijke Kinderwet ernstig zou vertragen. Hij was echter bereid het in studie te nemen.

De oprichting van de Nederlandse Vereniging van Pleegouders in 1950 en een rapport van de F.I.O.M. van 1952 hebben de ontwikkelingen nog versneld (33). Nadat de Tweede Kamer zich zonder hoofdelijke stemming met "adoptie in beperkte vorm en met de nodige waarborgen omkleed" had verenigd, kon het wetsontwerp worden ingediend.

Adoptie werd in ons land geïntroduceerd als nieuwe maatregel van kindbescherming (34). Op zich was dit uitgangspunt niet juist (35). Bij een maatregel wordt in het belang van het kind ingegrepen in het gezag van de ouders. Bij adoptie wordt daarentegen de feitelijke band tussen pleegouders en kind juridisch bevestigd. Adoptie heeft bovendien een definitief karakter.

In het hiernavolgende zal ik mij verder beperken tot de taak die de raad voor de kindbescherming bij de invoering van deze wet in 1956 kreeg (36).

Volgens art. 971 lid 2 (oud) van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv.) moest de raad een onderzoek instellen en een afschrift van het rapport en het verzoekschrift aan een Centrale Adoptieraad sturen. De Centrale Adoptieraad (opgeheven bij de Wet van 26 oktober 1973, Stb. 553) stuurde zijn advies naar de raad terug. De raad diende vervolgens rapport en advies bij de griffie van de rechtbank in (art. 971 lid 7 (oud) Rv.). De raad kreeg er derhalve weer een adviserende taak bij.

Nadat de griffie het rapport van de raad ontvangen had, werd een dag voor de zitting bepaald. De raad kreeg een oproep voor deze zitting en kon dan mondeling nog advies uitbrengen.

Wanneer het adoptieverzoek was toegewezen moest de raad het zo spoedig mogelijk aan de ouders betekenen (art. 973 Rv.). Zowel de ouders die met het kind in familierechtelijke betrekking staan als de raad voor de kindbescherming kunnen tegen het vonnis in hoger beroep komen (art. 975 lid 1 Rv.).

Naast de procesrechtelijke regelingen bevatte de Adoptiewet ook een groot aantal materieelrechtelijke bepalingen. Deze zijn thans te vinden in de artt. 227 e.v. Boek 1 BW. De raad behoort in zijn onderzoek tevens na te gaan of aan de adoptievoorwaarden (art. 227 en 228 BW) is voldaan.

Tevens voegde de Adoptiewet nadere bepalingen toe aan de in het vorige onderdeel besproken Pleegkinderenwet van 1951. In de circulaire van 1953 aan de raden betreffende de

invoering van de Pleegkinderenwet werd de aandacht van de raden gevraagd voor een categorie kinderen die binnen één week moest worden aangemeld (37). Daarbij ging het speciaal om kinderen van ongehuwde moeders die waren afgestaan en door pleegouders waren opgenomen. De raad moest zich daarbij zo spoedig mogelijk rekenschap geven van de motieven die tot de plaatsing hadden geleid. In bepaalde gevallen kon, volgens de circulaire, het middel van de "voorlopige toevertrouwing aan de zorg van de raad" niet worden gemist. Bij de invoering van de Adoptiewet werd het huidige art. 241 lid 3 Boek 1 BW ingevoerd, krachtens welke bepaling de officier van justitie een kind, dat de leeftijd van zes maanden nog niet heeft bereikt en niet onder voogdij van een rechtspersoon staat en zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de raad als pleegkind is opgenomen, voorlopig aan de zorg van de raad voor de kinderbescherming kan toevertrouwen. De bedoeling van deze bepaling was het tegengaan van het ondoordacht afstaan en opnemen van zeer jeugdige kinderen. In samenhang daarmee werden de strafbepalingen, art. 151a en 442a Sr. ingevoerd.

Tenslotte werd bij de invoering van de Adoptiewet nog vrij uitvoerig gediscussieerd over het voogdij-vereiste. Volgens het huidige art. 228 lid 1 sub f Boek 1 BW is vereist dat één van beide adoptanten voogd van het kind is. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werd de noodzaak hiervan onderstreept door de Vaste Commissie voor Justitie (38).

Veel leden van deze commissie wezen erop dat er voogdijverenigingen waren die wel kinderen door pleegouders lieten verzorgen, maar zelf de voogdij behielden. Men pleitte ervoor ook in dergelijke gevallen adoptie mogelijk te maken. Volgens de Minister van Justitie, Donker, konden de pleegouders zich in een dergelijk geval beter tot de raad wenden. De raad kon zich op zijn beurt in verbinding stellen met de voogdijvereniging. Als de instelling op onredelijke gronden weigerde de voogdijoverdracht aan de kantonrechter te vragen kon de raad toch proberen de instelling te laten meewerken. Als de instelling ondanks het overleg met de raad bleef weigeren dan kon de raad op grond van art. 419, eerste lid, 2° BW (oud) de rechtbank verzoeken de instelling van de voogdij te ontzetten. Dat laatste was volgens de minister een voldoende waarborg in die gevallen waarin de voogdij-instelling het belang van het kind uit het oog had verloren. Tevens geeft deze opvatting duidelijk aan hoe de verhouding raad - voogdijvereniging in de ogen van de wetgever behoorde te zijn. De raad treedt na klachten van de pleegouder in overleg met de instelling en heeft uiteindelijk het recht van initiatief tot het vragen van ontzetting van de vereniging.

Samengevat kan worden gesteld dat de raad bij de invoering van de Adoptiewet opnieuw een belangrijke taakverzwaring kreeg. De raad moest een onderzoek instellen en rapport en advies aan de rechtbank uitbrengen. Tijdens dit onderzoek moesten de materieelrechtelijke adoptiebepalingen door de raad worden getoetst. Daarbij richtte het onderzoek zich ingevolge art. 227 lid 2 BW naar twee kanten. Zowel uit het oogpunt van verbreking van de banden met de natuurlijke ouders als uit dat van bevestiging van de banden met de adoptiefouders moest de adoptie kennelijk in het belang van het kind zijn. Bij kinderen van met name ongehuwde moeders moest de raad in sommige gevallen een voorlopige toevertrouwing hanteren teneinde het ondoordacht afstaan te kunnen tegengaan. Ook moest de raad bij het onderzoek in het bijzonder aandacht besteden aan het voogdijvereiste. Waarborg voor de adoptiefouders ten opzichte van voogdijverenigingen was geschapen door de mogelijkheid in uiterste geval de voogdijverenigingen die niet aan de adoptie wilden meewerken uit de voogdij te ontzetten.

In de jaren na de invoering van de Adoptiewet in 1956 brachten met name de wetten van 26 oktober 1973, 7 juni 1978 en 13 september 1979 belangrijke wijzigingen in het bestaande adoptierecht met belangrijke consequenties voor het werk van de raden (39).

Daarnaast is het karakter van de adoptiewetgeving ook grotendeels veranderd. In 1956 was de Adoptiewet bedoeld voor adoptie van Nederlandse kinderen. Nu heeft het grootste aantal adopties betrekking op buitenlandse kinderen. De raad onderzoekt thans de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders van een buitenlands pleegkind op grond van de Richtlijnen voor de opnemings- en toelatings van buitenlandse pleegkinderen (40). De knelpunten die zich daarbij voordoen zullen in het hiernavolgende nog ter sprake komen.

5.2.5. WET HERZIENING KINDERSTRAFRECHT EN KINDERSTRAFPROCEDURE 1961 (41)

5.2.5.1. Algemeen

In het vorige hoofdstuk heb ik bij de bespreking van de reorganisatie van de voogdijraden, de overgang geschetst van de ambtenaren voor de kindervetten naar de raden voor de kindervbeschermtng. Daarmee kregen de raden ook de voorlichting in strafzaken als taak toebedeeld. De voorgeschiedenis van deze overgang van de ambtenaren voor de kindervetten was lang en vloemde voor een belangrijk deel voort uit de

behoefte, de positie van de raden te versterken. Het centralisatiestreven dat daaraan ten grondslag lag was kenmerkend voor de periode tijdens en kort na de Tweede Wereldoorlog. Dat kwam tot uitdrukking in een versterking van de positie van de centrale overheid en haar organen, ten opzichte van het particuliere initiatief. Sinds de hiervoor besproken Wet van 10 juli 1947 (wijziging van het burgerlijk kinderrecht) stond vast dat de overheid toezicht behoorde uit te oefenen op de kwaliteit van particuliere kinderbeschermingsinstellingen. Wanneer instellingen zich bereid verklaarden aan overheidsvoorwaarden mee te werken, werd voldoende financiële steun van de kant van de overheid gegarandeerd.

Het was de vraag of de particuliere instellingen zich ook mede met de uitvoering van het kinderstrafrecht zouden moeten belasten.

De Tweede Wereldoorlog had eveneens een bezinning op de uitgangspunten van het kinderstraf(proces)recht mogelijk gemaakt. "Nieuwe pedagogische inzichten, verruimde kennis van zaken, grotere materiële mogelijkheden vroegen hier o.m. om nieuwe wettelijke regelingen en gewijzigde formuleringen" (42).

Op grond van de bovengenoemde uitgangspunten werd op 11 februari 1948 een commissie ingesteld met het doel de Minister van Justitie van advies te dienen over de vraag in welke richting het Rijkstucht- en opvoedingswezen en in verband daarmee het kinderstrafrecht zich zouden moeten ontwikkelen (43). De commissie stond onder voorzitterschap van Mr. J. Overwater

De Commissie-Overwater bracht in 1951 een rapport uit. Er werd een ingrijpende herziening van het kinderstrafrecht en kinderstrafprocesrecht voorgesteld.

Bij de bespreking van het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden heb ik reeds vermeld, dat de raad een belangrijke taak op het terrein van het kinderstraf(proces)recht kreeg. Dit was mede het gevolg van de voorstellen die in het rapport van de Commissie-Overwater waren gedaan.

Op 15 oktober 1955 werden door de Minister van Justitie twee wetsontwerpen bij de Tweede Kamer ingediend. Het eerste ontwerp hield een herziening van het kinderstrafrecht en kinderstrafprocesrecht in. Met het tweede wetsontwerp zou een nieuwe Beginselenwet voor de kinderbescherming tot stand komen (44). Tevens werd hiermee de taak van de raad voor de kinderbescherming op het terrein van het kinderstraf(proces)recht uitgebreid.

5.2.5.2. Voorlichtende en adviserende taak

Deze taak hield in de eerste plaats de voorlichting in kinderstrafzaken in. Na invoering van de artikelen 488a en 488b Wetboek van Strafvordering (oud) in 1956 (45), kwam ook het Wetsontwerp herziening kinderstraf(proces)recht met een daarbij aansluitende bepaling. Artikel 495 Sv. stelde de raad voor de kinderbescherming in de gelegenheid advies uit te brengen over de wenselijkheid van vervolging. In tegenstelling tot het volwassenenstrafprocesrecht werd het inwinnen van inlichtingen imperatief voorgeschreven (46). Op deze regel kende artikel 495 Sv. van het ontwerp twee uitzonderingen. Geen inlichtingen behoeften te worden ingewonnen als de officier van justitie direct onvoorwaardelijk van vervolging afzag, of de zaak voor de kantonrechter werd vervolgd. De officier moest bij het inwinnen van de inlichtingen aan de raad mededeling doen of de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevond dan wel in een observatiehuis was opgenomen.

Volgens de memorie van toelichting van het Wetsontwerp herziening kinderstraf(proces)recht hoefde de raad zich niet te beperken tot het verstrekken van de gevraagde inlichtingen (47). De raad had daarnaast ook nog de bevoegdheid te adviseren over de wenselijkheid van vervolging. Wanneer het rapport van de raad eventueel met advies ten aanzien van de vervolging bij de officier was binnengekomen, dan kon deze alsnog afzien van vervolging (onvoorwaardelijk) nadat hij het *gevoelen* van de kinderrechter daarover had ingewonnen. Dit voorschrift was in de wet gekomen om de kinderrechter de gelegenheid te geven, aan o.a. de raad voor de kinderbescherming in overweging te geven een civielrechtelijke maatregel uit te lokken.

Wanneer de officier de zaak voorwaardelijk wilde seponeren dan had hij daarvoor de *machtiging* van de kinderrechter nodig (art. 493 lid 2 Sv.). In dergelijke gevallen zou het oordeel van de kinderrechter van doorslaggevende betekenis zijn.

De officier van justitie was aan het advies van de raad voor de kinderbescherming over de niet-vervolging niet gebonden. Hij kon dan ook zondermeer tot vervolging overgaan. Wel moest hij als de raad tot niet-vervolging had geadviseerd, *overleg* met de kinderrechter plegen (art. 499 Sv.) (48).

Op deze bepalingen is het zogenaamde driehoeksoverleg in jeugdstrafzaken gebaseerd. Daarop zal in het hiernavolgende bij de bespreking van de knelpunten nog dieper worden ingegaan.

Wel was bij de behandeling van het Wetsontwerp herziening kinderstraf(proces)recht duidelijk geworden dat de minister bleef bij het standpunt dat de voorlichting in kinderstrafzaken door de raden moest geschieden.

In het voorlopig verslag werd door een aantal leden opgemerkt dat zij het onjuist achtten, dat niet in principe werd erkend, dat de voorlichting in strafzaken door particuliere instanties behoorde te geschieden (49). Zij wezen hier op het voorbeeld van de reclassering. Tevens wensten zij een onderzoek naar de wijze waarop het particulier initiatief bij de voorlichting in strafzaken zou kunnen worden betrokken. Verder verdiende het volgens deze kamerleden de voorkeur, dat de woorden "de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van", uit het artikel 495 Sv. van het wetsontwerp werden geschrapt. Dat was volgens hen nodig om de raad voor de kindbescherming met het geven van summier inlichtingen te kunnen laten volstaan. Zij waren bang dat de raden te zeer zouden worden belast, wanneer er steeds uitvoerige onderzoeken werden gevraagd. Dat deze vrees zou worden bewaarheid konden deze leden toen ook niet vermoeden. Het is wel opvallend dat nu op grond van artikel 495 Sv. het zogenaamde "enquêtestelsel" is gebaseerd, waarbij de raad aan de officier summier inlichtingen verschaft over de mate van verstoring van de sociale relaties van de minderjarige met zijn omgeving. Men kan zich dan ook afvragen of op grond van de historische argumenten wel een summier enquête naar de minderjarige kan worden gedaan. Zeker nu de woorden "persoonlijkheid en levensomstandigheden" kennelijk een uitgebreid onderzoek inhouden.

Ook op de zogenaamde enquête kom ik in het hiernavolgende nog bij de bespreking van de knelpunten terug.

Over de kwestie van de voorlichting aan de officier waren bij een aantal kamerleden in het voorlopig verslag ook vragen gerezen tegen de geringe bevoegdheden van de politie wat betreft de lichtere strafbare feiten. Dit betrof speciaal die feiten die geen aanleiding tot civielrechtelijke maatregelen gaven.

De kamerleden pleitten ervoor dat de politie verplicht zou worden, naast het proces-verbaal, een rapport op te stellen, dat aan het openbaar ministerie moest worden toegezonden. Wanneer het openbaar ministerie over één minderjarige meerdere rapporten van de politie had ontvangen, dan moesten deze aan de raad worden toegestuurd. De raad zou dan kunnen beoordelen of het alsnog treffen van civielrechtelijke maatregelen nodig was.

Volgens de minister was het onjuist de politie te verplichten rapporten uit te brengen (50). De politie had immers de bevoegdheid hiertoe al wel. Wanneer de politie verplicht zou worden in alle gevallen rapport op te maken dan zou dat er weer toe leiden dat ook het kind en de ouders altijd moesten worden gehoord. Daarmee werden dan zaken in strafrechtelijke sfeer getrokken waar het misschien juist zelfs schadelijk

kon zijn. Volgens de minister moest een automatisme hierbij worden vermeden en zou men met grote voorzichtigheid te werk moeten gaan (51).

5.2.5.3. Toezichthoudende taak

Naast de hiervoor genoemde voorlichtende en adviserende taak, die bij de herziening van het kinderstraf(proces)recht belangrijk werd uitgebreid kwam ook bij dit wetsontwerp opnieuw de toezichthoudende taak in strafzaken ter sprake.

De raad had bij de reorganisatie van de voogdijraden al het oppertoezicht op de voorwaardelijk veroordeelde minderjarige gekregen (52). Tijdens het overleg tussen de Minister van Justitie en de Commissie voor Justitie betwijfelden verschillende leden van de commissie of de raden wel tot toezicht houden in staat waren (53). Zij grondde hun ernstige twijfel op grond van ervaringen die sinds de reorganisatie waren opgedaan. Volgens de minister moest inderdaad worden toegegeven, dat na de inwerkingtreding van de Wet tot reorganisatie van de voogdijraden, "de verwerking van de naar aanleiding van dit oppertoezicht binnengekomen gegevens bij een aantal zaken stagneerde". De minister dacht dat alle problemen hierover maar kinderziekten waren geweest. De raden waren volgens hem inmiddels (1959) wel voldoende in de materie ingewerkt en was er alle reden aan te nemen dat zij deze taak "op doeltreffende wijze zullen kunnen verrichten" (sic!). Bij het 75-jarig bestaan van de kindervetten noemde mevr. Hudig het "toezicht" van de raad een passieve aangelegenheid (54). Een andere formulering voor het feit dat de raden aan het toezicht op de naleving van voorwaarden niet toekomen. Het is overigens de vraag of de raden dit toezicht wel adequaat kunnen uitoefenen. Het toezicht van de raad moet worden gezien als toezicht op toezicht (m.n. de hulp- en steunverlening) van de particuliere instellingen. In het hiernavolgende zal nog worden beschreven dat de particuliere instellingen de raad door periodieke rapportage op de hoogte moeten houden van overtreding van de voorwaarden (artikelen 210, 212, 217, 218 en 220 Uitvoeringsbesluit) (55). Wanneer de minderjarige al onder toezicht staat moet de gezinsvoogd de rapporten aan de kinderrechtter uitbrengen. Ook in een dergelijk geval heeft de raad het oppertoezicht ingevolge artikel 77a lid 1. Volgens Jonkers zal de kinderrechtter in voorkomende gevallen het rapport ter fine van advies doorgeven aan de raad voor de kinderbescherming (56). Dat er van het toezicht van de raden in de praktijk zo weinig terecht komt ligt dan ook aan de gezinsvoogdijverenigingen die voor de

hulp in strafzaken niet geïnteresseerd zijn. Het is voor hen een onbekend en onbemind aanhangsel van hun wettelijk taak (57).

5.2.5.4. *Samenvatting*

Samenvattend kan worden gesteld dat de raad door de Wet herziening kinderstrafrecht en kinderstrafprocesrecht opnieuw een belangrijke verzwarende van taken kreeg. Hoewel deze taak op het terrein van het jeugdstrafrecht reeds bij de reorganisatie van de voogdijraden aan de raden was toegevoegd werd vooral de voorlichtende en adviserende taak verder gestalte gegeven. Kritische kanttekeningen werden bij de parlementaire behandeling van wet in de Kamer gemaakt. Daarbij bestond de angst dat de raden te zeer door het verrichten van onderzoeken zouden worden belast. Bij de uitbreiding van de toezichthoudende taak had men al de ervaring opgedaan dat in de praktijk van dit toezicht niets terecht kwam. Desondanks kregen de raden na aandringen van een optimistisch gestemde Minister van Justitie, de volgende toezichthoudende taken op het terrein van het jeugdstrafrecht:

1. op strafrechtelijk minderjarigen die voorwaardelijk tot terbeschikkingstelling van de regering, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, tuchtschoolstraf, arrest of geldboete waren veroordeeld (art. 77w j°. 77aa Sr.);
2. op voorwaardelijk ontslagen regeringspupillen en pupillen aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling was opgelegd (art. 29 Beginsele wet voor de kindbescherming);
3. op voorwaardelijk invrijheidgestelde tuchtscholieren en minderjarigen die de straf van arrest opgelegd hadden gekregen (art. 77 j°. 77aa Sr.).

Een oppertoezicht waarvan in de praktijk, mede door gebrek aan medewerking van de particuliere instellingen, niets terecht kwam.

Men kan zich echter afvragen of dit gebrek aan medewerking niet voortvloeide uit de organisatorische opzet zoals die bij de reorganisatie van de voogdijraden was gekozen. Daarvoor oefenden de ambtenaren voor de kindervetten immers wel toezicht (in de zin van hulp- en steunverlening) uit. De ambtenaren werden echter bij de raden ondergebracht en kregen alleen nog een voorlichtende taak. De hulpverlenende taak zou bij de particuliere instellingen blijven. De personen die zich met volle inzet het lot hadden aangetrokken van de minderjarigen die met justitie en politie in aanraking

waren geweest, waren echter bij de reorganisatie van de voogdijraden naar de raden voor de kinderbescherming overgegaan (4.3.5.2.). Een jeugdreclassering was daarmee verdwenen.

5.2.6. WETGEVING INZAKE ECHTSCHIEDING

5.2.6.1. Algemeen

De taakverzwaring van de raad voor de kinderbescherming op het terrein van de echtscheidingswetgeving heeft een lange voorgeschiedenis. In het vorige hoofdstuk (4.2.1.) heb ik bij de algemene bespreking van de reorganisatievoorstellen in het kort aangeduid, dat Lamers in zijn preadvies de taak van de raad bij echtscheiding ook organisatorisch gestalte wilde geven (58). Volgens hem moest er een afzonderlijke kamer van de raad komen, die met de advisering inzake gezagsvoorzieningen na echtscheiding zou moeten worden belast. Daarnaast moest deze kamer van advies ook bemoeienis krijgen met de uitvoering van de omgangsregeling, de inning en uitkering van alimentaties, advisering inzake voorlopige voorzieningen hangende de procedure en de zorg voor de kinderen bij schorsing van de ouderlijke macht en voorlopige toevertrouwing aan de raad hangende de echtscheidingsprocedure. Dit voorstel van Lamers werd vrijwel ongewijzigd door de Commissie tot Reorganisatie van de Voogdijraden overgenomen (59). Wel stond de commissie voor het probleem dat in een "Wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen betreffende de echtscheiding in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering", gezinsraden waren geïntroduceerd (60). Organisatorisch zouden deze gezinsraden voorlopig bij de voogdijraden worden ondergebracht.

In het hiernavolgende zal ik mij vrijwel uitsluitend beperken tot de gevolgen van de wetgeving inzake de herziening van het echtscheidingsrecht voor het werk van de raden en daarmee verband houdend hun organisatie.

5.2.6.2. Herziening scheidingsprocesrecht

Voorals de grote stroom echtscheidingen na de Tweede Wereldoorlog gaf een impuls aan wetgeving tot het tegengaan van wat men noemde "lichtvaardige echtscheidingen". In 1947 werd het hierboven reeds genoemde Wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ingediend. Met dit ontwerp wilde men, door processu-

ele voorschriften en de invoering van een *gezinsraad*, de grote hoeveelheid echtscheidingen afremmen.

Volgens de memorie van toelichting zouden de gezinsraden als afzonderlijke kamers van de voogdijraden gaan functioneren (61). Zij moesten de gezinsrechter voorlichten over de gezinnen en toestand waarin deze verkeerden. De gezinsrechter zou volgens het ontwerp met de behandeling van de echtscheidingsprocedure worden belast.

Een nieuw element bij deze rechterlijke voorlichting was, dat de gezinsraad ook aan de rechter verslag zou doen over de mogelijkheid van verzoening van de echtgenoten. Daarbij kon de gezinsraad ook zelf een poging ondernemen een zodanige verzoening tot stand te brengen. Deze verzoeningspoging zou plaatsvinden nadat de gezinsrechter tijdens de comparitie had getracht deze al tot stand te brengen.

Bij de parlementaire behandeling van het Wetsontwerp herziening echtscheidingsrecht 1947 werden door het kamerlid Ploeg-Ploeg een aantal kritische vragen gesteld over het praktische invoeren van deze gezinsraden (62). De belangrijkste vraag daarbij was of de minister deze gezinsraden in de bestaande organisatie van de voogdijraden wilde opnemen of dat hij wilde wachten tot na de reorganisatie. De Minister van Justitie antwoordde daarop dat hij de invoering van de gezinsraden wilde vastkoppelen aan de reorganisatie van de voogdijraden (63). Aangezien deze reorganisatie nog op zich liet wachten kwam ook de invoering van een gezinsraad op losse schroeven te staan.

Bij de behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer uitte de heer Cammelbeek kritiek op deze gang van zaken. Hij sprak van een overijld wetsontwerp, gezien de omstandigheden, en adviseerde de minister alsnog tot een gespecialiseerde gezinsrechter te komen met een afzonderlijke, los van de voogdijraden staande instantie (64).

Ook het kamerlid De Vos van Steenwijk had bezwaar tegen het voorstel van de minister (65). Zijn kritiek richtte zich vooral op art. 821 (oud) Rv. Volgens dit artikel waren echtgenoten, ouders en derden verplicht voor de gezinsraad te verschijnen. Zelfs konden zij daartoe met de sterke arm worden gedwongen. Hij was ertegen dat de inmenging van de gezinsraad imperatief werd voorgeschreven. Daarbij wees hij op de consequenties van de "halsstarrige houding van de minister" bij een parlementaire behandeling van het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden (hoofdstuk 4, 4.3.6.). Bij die gelegenheid was de minister bij zijn opvatting gebleven slechts één raad voor de kinderbescherming per arrondissement toe te laten. Het gevolg daarvan was, aldus De Vos van Steenwijk, dat wanneer de raden ook als gezinsraden zouden gaan optreden ook het aantal echtscheidingszaken

per raad veel talrijker zou zijn dan wanneer er meer raden in het leven werden geroepen.

Het wetsontwerp werd op 20 mei 1955 wet (66). Deze wet is echter nooit ingevoerd (67). De reden daarvoor was dat op het terrein van het materiële echtscheidingsrecht vrijwel geen overeenstemming bereikt kon worden. Een wetsontwerp inzake het materiële echtscheidingsrecht dat op een behoorlijke meerderheid in het parlement kon rekenen kwam pas veel later tot stand. Ik kom daarop in het hiernavolgende nog kort terug.

Toch is de wet van 1955 voor de raden voor de kinderscherming van groot belang, omdat deze de theoretische basis heeft gelegd voor een verdere uitbouw van de taken van de raad in echtscheidingszaken.

De belangrijkste taak van de gezinsraad was het geven van voorlichting aan de rechter over "de toestand van de gezinnen". De gezinsraad moest bij die voorlichting tevens verslag doen van de mogelijkheid tot verzoening. Hoewel deze verzoeningspoging met een dergelijk verplicht karakter wettelijk nooit is ingevoerd, is het wel opvallend, dat hier reeds de basis is gelegd voor "bemiddelingen" tussen echtgenoten tijdens de scheidingsprocedure. Het meest opvallend kwamen die bemiddelingsactiviteiten tot uiting op het gebied van de later ingevoerde omgangsregeling. Dit betrof het optreden van verschillende raden voor de kinderscherming naar aanleiding van een concreet verzoek van één van de ouders tijdens een spreekuurbezoek bij de raad. Bij de bespreking van de knelpunten bij de raden kom ik daarop nog nader terug.

5.2.6.3. Herziening van het materiële echtscheidingsrecht

Bij de bespreking van de wet van 1955 kwam reeds naar voren dat de tegenstellingen op het terrein van het materiële echtscheidingsrecht groot waren. Sindsdien hebben talrijke commissies en werkgroepen getracht de impasse te doorbreken (68). Uiteindelijk werd de knoop door Minister van Justitie, Polak, doorgehakt. Hij diende in 1969 een Wetsontwerp herziening echtscheidingsrecht in (69). Bij de bespreking van dit ontwerp zal ik mij opnieuw beperken tot die zaken die betrekking hebben op de taak en positie van de raden voor de kinderscherming. Daarbij zal voornamelijk gekeken worden naar de consequenties van deze wettelijke regeling voor de sociale afdeling van de raad. Overigens blijft de financiële kant buiten beschouwing.

In het hierboven genoemde wetsontwerp was geen verplicht onderzoek opgenomen naar de mogelijkheid tot verzoen-

ning van de echtgenoten. Volgens de minister zou een verplichting, zoals geregeld in de Wet van 1955, juist weerstanden oproepen (70). Daarbij kwam nog dat een dergelijk verplicht onderzoek ook praktisch nooit uitvoerbaar zou kunnen zijn.

In het Wetsontwerp herziening echtscheidingsrecht was aanvankelijk geen bepaling opgenomen inzake een bezoekregeling. Volgens de memorie van toelichting wilde de minister eerst het advies van de Commissie-Wiarda afwachten (71). Daartegen werd door verschillende kamerleden in het voorlopig verslag bezwaar gemaakt (72). Zij stelden voor als minimumregeling in de wet een bepaling op te nemen waarbij de rechter de bevoegdheid kreeg op verzoek van een belanghebbende een "ontmoetingsrecht" uit te spreken. Men voegde daar gemakshalve nog aan toe: "uiteraard kan de raad voor de kinderbescherming daarbij worden ingeschakeld".

In de memorie van antwoord nam de minister deze gedachte over. Hij kondigde een voorlopige regeling aan in afwachting van het rapport van de Commissie-Wiarda (73). De rechter zou op vordering of verzoek van beide ouders of één van hen een omgangsregeling kunnen treffen tussen het kind en de niet met het gezag belaste ouder (artikelen 161 lid 5, 162, 167, 170 lid 4, 171 lid 1 en 178 BW). Een afzonderlijke bepaling op grond waarvan de raad voor de kinderbescherming met het onderzoek zou worden belast werd niet opgenomen. Wel kon de raad zijn mening kenbaar maken op grond van het "algemene" artikel 902a Rv. Dit artikel schrijft voor dat in alle zaken betreffende ouderlijke macht, voogdij en handhaving van verhoor of oproeping van de raad noodzakelijk is. Dit betekende overigens niet dat de raad in alle gevallen rapport en advies aan de rechter moest uitbrengen. Bij de voorlopige voorzieningen was het verhoor en de oproeping van de raad bovendien ook wettelijk facultatief gesteld (art. 902a sub c Rv.).

De voorlopige voorzieningen van artt. 824b en 824c Rv. bevatten geen afzonderlijke regeling voor de omgang tussen ouders en kind. Wel kan de rechter voor de duur van het geding bepalen aan wie der echtgenoten ieder der kinderen wordt toevertrouwd (art. 825b sub b Rv.). Voor de bepaling van deze vraag kan de raad bij het onderzoek terzijde mee laten wegen of een omgangsregeling tussen de ouder die het kind gedurende de procedure niet bij zich had en het kind mogelijk was.

Op grond van art. 825c Rv. kan de rechter (één van) de ouder(s) voor de duur van het geding geheel of gedeeltelijk in de uitoefening van de ouderlijke macht schorsen. Art. 825c lid 6 Rv. bepaalde voor dit geval dat de raad in afwijking van art. 902a sub c Rv. wél moest worden gehoord.

Belangrijk was art. 160 lid 1 (oud) BW (thans art. 161 lid 1 Boek 1 BW). De rechter benoemt bij het echtscheidingsvonnis (naast de mogelijkheid hiertoe bij latere beschikking) over het minderjarige kind één van de ouders tot voogd en tevens een toeziend voogd. Vóór de invoering van het nieuwe echtscheidingsrecht was het niet mogelijk een regeling van het gezag gelijk bij het vonnis te treffen. Voordeel hiervan was dat bij overeenstemming van de ouders de echtscheidingsprocedure snel kan worden afgesloten. Nadeel was dat de raad voor de kinderbescherming niet werd gehoord (in strijd met art. 902a lid 1 Rv.) (74).

Naast de gevolgen van de taakuitoefening van de raden bij alimentatiekwesties, zijn met het bovenstaande de belangrijkste gevolgen van de nieuwe echtscheidingswet van 1971 voor het werk van de raden gegeven.

Samenvattend kan worden gesteld dat in het nieuwe echtscheidingsrecht (in werking getreden op 1-10-1971) een belangrijke taakuitbreiding van de raden voor de kinderbescherming tot stand kwam door de invoering van het omgangsrecht. Deze omgangsregeling werd in de wet nog slechts "voorlopig" geregeld in afwachting van het rapport van de Commissie-Wiarda. Het voordeel van een dergelijke ruime regeling was dat in de praktijk geëxperimenteerd kon worden met de omgangsregeling. Het is echter de vraag of de raad bij dit experimenteren de grenzen van zijn taakgebied niet verre heeft overschreden en terecht is gekomen op een terrein dat in feite op particulier gebied ligt: de bemiddeling en hulpverlening. Bij de bespreking van de knelpunten kom ik daarop nog terug.

De Commissie-Wiarda bracht in 1971 het rapport Jeugdbeschermingsrecht uit. In dit rapport werd een meer gedetailleerde regeling van het omgangsrecht na scheiding voorgesteld (75). Het meest viel daarbij op dat de commissie een onderscheid maakte tussen situaties waarbij het kind en ouders van elkaar waren gescheiden en situaties waarbij deze scheiding het gevolg was van een kinderbeschermingsmaatregel. In het laatste geval zou een omgangsregeling alleen geldend gemaakt moeten kunnen worden, wanneer de instandhouding van de band tussen ouders en kind in het belang van het kind was. Bij onenigheid hieromtrent zou de raad voor de kinderbescherming als bemiddelaar moeten optreden tussen de ouders en de hulpverleningsinstelling. Wanneer geen overeenstemming mogelijk was diende de jeugdrechter een beslissing te geven.

Dit door de Commissie-Wiarda voorgestelde systeem vroeg echter om een totale herijking van de kinderbeschermingsmaatregelen en de verhouding tussen raad en particuliere in-

stellingen. Een herziening werd nog noodzakelijker na de indiening van het Wetsontwerp herziening scheidingsprocesrecht en het omgangsrecht in verband met scheiding op 20 juni 1979 (76). De taken van de raden werden bij dit ontwerp nog verder uitgebreid. In de voorlopige voorzieningen van art. 823 Rv. kon ook een omgangsregeling worden vastgesteld. Tevens was de mogelijkheid geschapen, dat de ouder aan wie het kind niet werd toevertrouwd de uitoefening van dit recht werd ontzegd (art. 823 sub d Rv.). Nieuw was tevens dat aan art. 902a Rv. een derde lid werd toegevoegd op grond waarvan de raad voor de kindbescherming in zaken betreffende gerechtelijke ontbinding van het huwelijk of scheiding van tafel en bed zijn standpunt schriftelijk kenbaar maken in plaats van te worden gehoord of opgeroepen (77).

In het Burgerlijk Wetboek werd een uitvoerige wettelijke regeling van de omgangsregeling voorzien (art. 161 lid 5 t/m 10, 170 lid 4 t/m 9)). Opvallend daarbij was dat de met voorgedij belaste ouder verplicht was met de uitoefening van de omgangsregeling mee te werken (art. 161 lid 7 van het ontwerp).

Onder druk van verschillende belangenverenigingen kwam in het Gewijzigd ontwerp van wet een regeling ter effectivering van deze omgangsregeling. Dit betrof de opdracht tot hulp- en steunverlening aan een particuliere instelling (art. 161a lid 1 BW). Wanneer dit tot onvoldoende resultaat leidde kon de raad bezien of en zo ja welke maatregel inzake het gezag van de ouders getroffen diende te worden (art. 161a lid 4 BW). Volgens art. 182 van het Gewijzigd ontwerp van wet werd aan art. 254 een derde lid toegevoegd dat luidde: "de kinderrechtster kan op verzoek van een ouder of van de raad voor de kindbescherming het kind ook onder toezicht stellen, indien de ouder in ernstige mate de uitoefening van de bevoegdheid tot omgang van het kind en zijn ouders belemmert". Aanvankelijk werd aan art. 268 lid 2 BW een nieuwe grond voor ontheffing uit de ouderlijke macht toegevoegd, indien was gebleken dat door de houding van de ouders een goede uitoefening van de omgangsregeling niet bewerkstelligd kon worden. Deze ontheffingsgrond verdween in het Tweede nader gewijzigd ontwerp van wet (78). De zogenaamde "mini-ondertoezichtstelling" bleef echter wel bestaan en had bij invoering van dit ontwerp tot een uitbreiding van de werkzaamheden van de raden geleid, aangezien de raad de rechter omtrent de wenselijkheid van deze maatregel zou moeten voorlichten.

Dit overzicht van de huidige wetgeving en bediscussieerde wetsontwerpen wijst duidelijk in de richting van een wettelijke taakverzwaring van het werk van de raden.

5.2.7. SAMENVATTING

In de voorafgaande onderdelen van dit hoofdstuk is de taakverzwaring van de raden voor de kinderbescherming besproken. Een aantal wetten die na de Tweede Wereldoorlog tot stand zijn gekomen hebben daartoe bijgedragen.

Als eerste kwam daarbij de wijziging van het Burgerlijk Wetboek bij de Wet van 1947 ter sprake. De gedwongen ontheffing werd aan de kinderbeschermingsmaatregelen toegevoegd. Het leek er daarbij op dat de raden over meer mogelijkheden konden beschikken. In het belang van de kinderen zou de raad voor een bepaalde situatie de meest geschikte maatregel aan de rechter kunnen verzoeken. Daardoor zou hun voorlichtende en adviserende taak worden verlicht.

Bij de Wet van 1947 werd het vooronderzoek in vaderschapszaken ook aan de raden opgedragen. Deze taak lag oorspronkelijk in handen van het particulier initiatief. Men verwachtte dat de raden deze taak beter zouden kunnen gaan uitoefenen. Na de reorganisatie werden de raden immers met meer personeel uitgerust en bovendien beschikten de raden na 1947 wel over wettelijke middelen om verwekkers van natuurlijke kinderen aan hun plichten te laten voldoen (gijzeling). Overigens lagen er geen principiële uitgangspunten tot het opdragen van deze taak aan de raden ten grondslag.

Met de Pleegkinderenwet kreeg de raad er opnieuw een toezichthoudende en registrerende taak bij. Onder druk van de Tweede Kamer werd de marginale positie van de raden bij een eventueel ingrijpen onderstreept. In de jaarverslagen van de huidige raden voor de kinderbescherming is nauwelijks iets over deze toezichthoudende taak te vinden. Het lijkt erop dat de raden zich hierbij uiterst terughoudend opstellen.

De Adoptiewet van 1956 zou wel voor de praktijk een grote taakverzwaring teweegbrengen. Aanvankelijk lag het accent daarbij op de adoptie van Nederlandse kinderen. Veel raden hadden daarbij, naast het onderzoek naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders, ook bemoeienis met de selectie van de gezinnen en de matching (het zoeken van de geschikte ouders/kind combinatie). Later is het accent vrijwel volledig naar de adoptie van niet-Westeuropese kinderen verlegd. De onderzoeken van de raden zijn nu bestemd voor het Ministerie van Justitie dat een beginseltoestemming voor de adoptie van een buitenlands kind afgeeft. De criteria voor de geschiktheid van adoptiefouders zijn betrekkelijk mild. Door de grote vraag naar adoptie van buitenlandse kinderen was de afgelopen jaren echter een lange wachtlijst ontstaan. Door middel van circulaires en een centraal uitgiftebeleid heeft het ministerie getracht meer gelijkheid in de verschillende wachttijden bij de raden te scheppen en achterstanden

bij onderzoeken te verkleinen. Wel is duidelijk geworden dat door de grote toename van deze interlandelijke adoptie, de taak van de raad aanzienlijk is verzwaard.

Tenslotte bracht de wetgeving op het terrein van het kinderstrafrecht en het echtscheidingsrecht een belangrijke inhoudelijke taakverzwaring voor de raden met zich mee. De taak van de raad op het terrein van het kinderstrafrecht bestond uit een voorlichtende, adviserende en toezichthoudende. Tevens kon de raad ook naar aanleiding van een strafbaar feit de kinderrechter om een ondertoezichtstelling verzoeken. Verder zou de raad op strafzittingen van minderjarigen vertegenwoordigd moeten zijn en voerden de officier van justitie en de kinderrechter overleg met de raad (driehoeksoverleg). De grote hoeveelheid taken bracht met zich mee dat de raad vaak lange tijd voor een onderzoek naar aanleiding van een strafzaak nodig had. Dat leidde uiteindelijk tot een vereenvoudigd voorlichtingssysteem: de enquête. Op het terrein van het kinderstrafrecht is daar sinds 1976 de vroeghulp aan in verzekering gestelde minderjarigen nog bijgekomen.

Bij de ontwikkeling van de echtscheidingswetgeving viel op dat de gedachte aan een afzonderlijke gezinsraad bij echtscheiding niet van de grond is gekomen. Reden daarvoor was de alles overheersende reorganisatie van de voogdijraden. Lammers wilde deze gezinsraden als afzonderlijke kamers van de jeugdraden laten optreden en deze gedachte werd door de commissie onder zijn voorzitterschap overgenomen. De belangrijkste taak van de gezinsraad zou zijn een verzoening tussen de echtgenoten trachten te bewerkstelligen. Mede door de verdeeldheid in het parlement omtrent de wijziging van het materiële echtscheidingsrecht is van deze taak niets terecht gekomen. Bij de Wet van 1971 was de verzoening als verplicht onderdeel van de procedure zelfs helemaal verdwenen. Als nieuwe taak werd wel de voorlichting van de rechter bij de omgangsregeling ingevoerd. Een afzonderlijke wetsbepaling die de taak van de raden daarbij regelde ontbrak echter. De raden hebben deze maatschappelijk sterk gevoelde behoefte aan voorlichting én bemiddeling als taak op zich genomen.

5.3. KNELPUNTEN BIJ DE TAKEN VAN DE RADEN VOOR DE KINDERBESCHERMING

5.3.1. KNELPUNTEN BIJ DE TAAK VAN DE RAAD OP HET TERREIN VAN HET JEUGDSTRAF(PROCES)RECHT

5.3.1.1. Algemeen

De knelpunten bij de raden voor de kinderbescherming vloeien voor een belangrijk deel voort uit de grote hoeveelheid taken die de raden in de loop der tijd hebben gekregen. Daarnaast speelt de gedwongen scheiding tussen hulpverlening in ruime zin en voorlichting een voorname rol.

In de hiernavolgende onderdelen van dit hoofdstuk zal ik mij eerst bezig houden met de knelpunten op het terrein van het jeugdstraf(proces)recht. De voorlichting in strafzaken is daarbij het meest actueel. De wettelijke taakomschrijving van de voorlichting door de raad voor de kinderbescherming laat nogal wat ruimte voor interpretatieverschillen. De raden hebben daardoor diverse mogelijkheden aan het verzoek te voldoen van de officier van justitie om inlichtingen omtrent de persoonlijkheid en levensomstandigheden van de verdachte (art. 495 Sv.). Bijzondere knelpunten vormen daarbij de voorlichting door middel van vragenlijsten (de enquête) en het driehoeksoverleg.

5.3.1.2. De wettelijke basis van de voorlichting in jeugdstrafzaken (art. 495 Sv.)

De wettelijke basis voor het huidige art. 495 Sv. werd in 1921 gelegd. Bij de Wet tot invoering van de kinderrechter en de ondertoezichtstelling werd tevens bepaald, dat "het Openbaar Ministerie in de uitoefening van zijn ambtsverrichtingen de medewerking kan inroepen van personen en lichamen welke op het gebied van de reclassering of kinderbescherming werkzaam zijn, en aan deze de nodige opdrachten geven" (art. 32a (oud) Sv.) (79).

Deze wetsbepaling was de logische consequentie van een in kinderbeschermingskringen al jarenlang gevestigde praktijk. Kinderbeschermingsinstellingen en ambtenaren voor de kindervetten verleenden al op grote schaal hun medewerking aan het Openbaar Ministerie tot het verkrijgen van inlichtingen omtrent de persoonlijkheid van verdachten. Bij algemene maatregel van bestuur werden in 1925 formeel de ambtenaren voor de kindervetten en de ambtenaren voor de reclassering

aangewezen om met de rechter en het Openbaar Ministerie samen te werken (80).

Art. 32a van het wetsontwerp werd in 1925 als art. 147 in het nieuwe Wetboek van Strafvordering opgenomen (81). Volgens Fokkens waren de opdrachten op grond van artikel 147 e.a. vrijwel van het begin af opdrachten tot voorlichting (82).

In 1934 kwam Minister van Justitie Van Schaik op de algemene maatregel van bestuur van 24 december 1925 terug. In een circulaire wees hij het Openbaar Ministerie erop dat soms tot vervolging van strafrechtelijk minderjarigen werd overgegaan zonder dat voldoende aandacht was besteed aan de vraag of misschien langs andere dan strafrechtelijke weg kon worden opgetreden (83). Daarbij dacht hij met name aan het gebruik van de civielrechtelijke ondertoezichtstelling en de ontheffing of ontzetting. De officier van justitie zou zich, volgens de minister, in het vervolg moeten laten voorlichten "omtrent de persoonlijkheid en het milieu der daders" alvorens hij tot vervolging van strafrechtelijke minderjarigen zou overgaan. In deze circulaire werd tevens vermeld hoe de officier aan zijn informatie moest komen. Deze kon uit een al aanwezig rapport van de kinderpolie worden gehaald of bij de kinderrechter worden verkregen als er al een ondertoezichtstelling was uitgesproken. Wanneer er geen gegevens aanwezig waren kon de officier nog inlichtingen inwinnen op grond van de hierbovengenoemde algemene maatregel van bestuur van 1925.

Wanneer de officier van justitie tot de conclusie was gekomen dat een civielrechtelijke behandeling misschien mogelijk zou kunnen zijn dan kon hij zich tot de voogdijraad wenden met het verzoek die mogelijkheid verder in overweging te willen nemen en hem te berichten of er van de kant van de raad of van een derde een verzoek bij de rechtbank zou worden ingediend. Hoewel dit geval niet direct slaat op de rechtstreekse voorlichting in strafzaken aan de officier maar op de indirecte voorlichting aan de kinderrechter naar aanleiding van een strafzaak, is het duidelijk dat de verhouding officier van justitie - voogdijraad daarbij gekenmerkt wordt door een gelijkwaardig karakter. De officier kon de raad in deze geen opdracht geven maar verzoeken de zaak in behandeling te willen nemen. Anders was de situatie bij de voorlichting in de strafzaak zelf, waar de officier wel opdrachten kon geven in verband met de persoonlijkheid van de verdachte aan o.a. de ambtenaren voor de kindervetten.

In 1951 stelde de Commissie-Overwater in haar rapport voor, dat het Openbaar Ministerie in geval van vervolging ter zake van een misdrijf bij de nieuwe "arrondissementsjeugdraad" inlichtingen moest inwinnen omtrent de persoon-

lijkheid en de levensomstandigheden van de verdachte (84). De voornaamste overweging van de commissie was dat de persoonlijkheid en het milieu van de verdachte van belang waren voor het vaststellen van de mate van schuld en voor de keuze van de straf of maatregel. Bij de Wet van 21 december 1954 Stb. 602 werd de strekking hiervan overgenomen in de artikelen 488a en 488b (oud) Sv. Artikel 488a (oud) Sv. verplichtte de officier van justitie bij de raad inlichtingen in te winnen omtrent de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de verdachte. Gezien het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat dit nauwelijks een nieuwe activiteit te noemen was, omdat de ambtenaren voor de kindervetten in feite reeds voorlichtingsrapporten opmaakten. Deze ambtenaren gingen in het kader van de reorganisatie over naar de nieuwe raden voor de kindervescherming. Interessant is de vraag of de raad ook verplicht was de gewenste inlichtingen aan de officier van justitie te verstrekken. Op grond van de praktijk bij de ambtenaren voor de kindervetten, die in feite opdracht kregen van het Openbaar Ministerie, zou men zeggen van wel. De tekst van artikel 488b luidde echter dat de raad in de *gelegenheid werd gesteld* van advies te dienen over de wenselijkheid van (verdere) vervolging. Volgens de memorie van toelichting bij de Wet van 24 december 1954 Stb. 602 kan de raad zich in een bepaald geval van advies onthouden, maar daarentegen "aan het verzoek om inlichtingen als bedoeld in artikel 488a Sv. moet worden voldaan". (85).

Bij de Wet van 9 november 1961 Stb. 402 werden de artikelen 488a en 488b gewijzigd in het huidige artikel 495 lid 1 en 2 Sv.

"Volgens art. 495 lid 1 Sv., wint de officier van justitie bij de raad voor de kindervescherming' inlichtingen in". Op grond van deze woorden kan men afleiden dat de officier van justitie verplicht is bij de raad inlichtingen in te winnen. Deze interpretatie stemt overeen met art. 488a (oud) Sv.

De huidige opvattingen over de uitleg van art. 495 lid 2 Sv. divergeren. Op grond van art. 495 lid 2 Sv., "wordt de raad voor de kindervescherming in de gelegenheid gesteld van advies te dienen over de wenselijkheid van vervolging".

In de recente literatuur kiest "Pro Juventute" voor het standpunt, dat de raad de voorlichting aan de officier niet kan weigeren (86). Men leidt dit af uit de wettelijke taak van de raad. De raad is krachtens art. 495 Sv. met de voorlichtingstaak belast. Volgens "Pro Juventute" heeft hij die taak gekregen omdat de overheid aan die voorlichting zeer grote waarde hecht. Die voorlichting moet derhalve gegarandeerd zijn.

Tot een andere interpretatie komt de Projectgroep vroeghulp aan in verzekering gestelde minderjarigen (87). Volgens

deze projectgroep is de officier van justitie op grond van art. 495 lid 1 verplicht inlichtingen aan de raad te vragen. De raad wordt hierdoor in de gelegenheid gesteld inlichtingen te geven. Volgens hen hoeft de raad niet zelf deze inlichtingen in te winnen, maar kan men ook anderen tot het geven van inlichtingen stimuleren. De wetsbepaling impliceert volgens de projectgroep voor de raad de intentie tot het verschaffen van inlichtingen (zelf of via anderen). Die intentie houdt echter niet de verplichting in, in alle gevallen de verkregen inlichtingen aan de officier te geven.

Als bijzonderheid wordt daaraan nog toegevoegd dat met name het verstrekken van inlichtingen niet verplicht is in die gevallen waarin dat in strijd wordt geacht met het belang van de betreffende minderjarige. Bijvoorbeeld wanneer de minderjarige zelf weigert mee te werken.

Samengevat interpreteert de projectgroep dit als volgt:

De raad is verplicht inlichtingen te verzamelen of te doen verzamelen, maar niet verplicht deze verzamelde informatie aan de officier van justitie door te geven. De wetsbepaling zelf laat ruimte voor deze interpretatie. Zij lijkt niet strijdig te zijn met de opvatting van de minister in de memorie van toelichting van 1954.

Dat de interpretatie van deze wettelijke regeling in de praktijk tot veel spanningen bij de raden leidde zal in de navolgende onderdelen uiteen worden gezet. Een nieuwe visie op voorlichting in strafzaken is dringend noodzakelijk. Door een verschil in interpretatie ontstaat geen eenvormige praktijk. Rechtsongelijkheid kan daarvan het gevolg zijn. Het eerste belangrijke knelpunt bij de raden.

Recentelijk heeft de Commissie-Anneveldt in het rapport Sanctierecht voor jeugdigen voorgesteld, art. 495 lid 2 Sv. te laten vervallen. Dat zou de mogelijkheid van de raad onverlet laten, in gevallen waarin wordt voorgelicht, hetzij op verzoek van de officier, hetzij op eigen initiatief van advies te dienen. Dat moet worden voorgelicht staat in deze opvatting kennelijk buiten kijf. Dit blijkt ook uit de voorgestelde tekst van art. 496 Sv. (nu nog 495 Sv.). Daarmee kiest de commissie voor de opvatting van "Pro Juventute" en wordt de ruimte die art. 495 lid 2 Sv. de raden nog bood, deze volledig ontnomen.

5.3.1.3. Voorlichting met behulp van vragenlijsten in strafzaken tegen minderjarigen: de enquête

Het verrichten van een summier onderzoek door middel van een vragenlijst is, in tegenstelling tot wat men vaak denkt niet nieuw (88). In hoofdstuk 3 (3.5.2.) heb ik beschreven,

dat door de tweede afdeling van "Pro Juventute" summiere onderzoeken werden verricht naar de omstandigheden waarin jeugdigen zich bevonden. Deze tweede afdeling bestond uit advocaten. Later werden voorlichtingsrapporten uitgebracht door particulieren en (semi)-overheidsdienaren: de ambtenaren voor de kindernetten. Bij de reorganisatie van de voorgedijraden tot raden voor de kinderbetering werden de ambtenaren voor de kindernetten voor een belangrijk deel bij de raad ondergebracht. In hoofdstuk 4 (4.3.4.) (het Wetsontwerp reorganisatie voorgedijraden) werd beschreven dat de officier van justitie verplicht werd de raad in te schakelen voor het verkrijgen van inlichtingen omtrent de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de minderjarige. De voorlichtingsrapporten die de raad voor de kinderbetering uitbracht, werden inhoudelijk ook zwaardere. Men ging niet alleen in op de feitelijke beschrijving van de persoon en de omstandigheden van de verdachte, maar in de rapporten werd ook een bepaalde achtergrondvisie op de feiten gegeven. In het rapport ging het er steeds meer om een mogelijk verband aan te geven tussen de gepleegde daad en een combinatie van verzamelde feiten. In zijn proefschrift schrijft Hoefnagels over de rapportage in het kinderrecht: "De kinderrechter moest een zo rijk en genuanceerd mogelijk inzicht hebben in de totale situatie van het betreffende kind" (89). Daarbij haalt hij Bronkhorst aan die een beschrijving geeft van de rechtsfenomenoloog: "De rechtsfenomenoloog beschrijft zo nauwkeurig mogelijk wat hij ervaart en tracht in de beschrijving van het ervarene de ervaring zelf tot klaarheid te brengen" (90). "Hij beschrijft het recht als een gebeuren. Hij brengt onder woorden hoe de mens in de concrete omstandigheden van zijn leven rekening houdend met de totaliteit van de verschijnselen, die zijn wereld uitmaken, zoekt naar een evenwicht". De visie dat de maatschappelijk werker niet iets beschrijft dat buiten het recht ligt, maar dat de voorlichting deel uitmaakt van de rechterlijke oordeelsvorming is daarmee tot stand gekomen. Omstreeks 1965 waren de kinderrechter en de (kinder)officiere van justitie over het algemeen al wel zodanig beïnvloed door deze visie over het aandeel van de persoon en/of de omstandigheden in de daad. dat zij zelf in de praktijk deze visie hanteerden (91). In die zelfde tijd werd het tevens duidelijk dat maatschappelijk werkers die de voorlichtingsrapporten opmaakten tot meer in staat waren dan het beschrijven van achtergrondgegevens. Door hun opleiding waren zij ook in staat zelf gedragsveranderingen bij hun cliënt/cliëntsysteem te bewerkstelligen. Het rapport werd meer en meer de beschrijving van de dynamiek die er bestond tussen maatschappelijk werker en cliënt tijdens hun gesprekken. Dat leidde opnieuw tot een spanning tussen dege-

nen die de rapporten van de maatschappelijk werkers ontvingen (kinderrechters, officieren) en de maatschappelijk werkers die heel iets anders met hun rapporten beoogden.

Bovendien speelden nog een aantal andere meer praktische factoren een rol, waardoor de voorlichting in zijn geheel als onbevredigend werd ervaren. Door de toename van het aantal delinkwenten was het lang niet altijd mogelijk een voorlichtingsrapport uit te brengen. Hierdoor ontstond rechtsongelijkheid tussen jongeren over wie wel en jongeren over wie niet een rapport was uitgebracht. Door een toename van het aantal onderzoeken in civiele zaken bij de raden (echtscheidingen, adopties, klachtzaken) waren de maatschappelijk werkers vaak overbelast. Het gevolg daarvan was, dat het in sommige gevallen wel 6-12 maanden kon duren voordat een voorlichtingsrapport kon worden uitgebracht en berechting van de jeugdige kon plaatsvinden. In dergelijke gevallen kwam het vaak voor dat de jongere er nog nauwelijks weet van had, voor welk delict hij terecht stond. De selectie van zaken die voor een onderzoek in aanmerking kwamen was soms volslagen willekeurig. In gevallen waarin weinig achtergrondproblemen een rol speelden werd wel een uitgebreid maatschappelijk onderzoek verricht terwijl in problematische gevallen soms geen voorlichtingsrapport werd uitgebracht. Van der Hoeven constateerde dat het bestaande voorlichtingssysteem onbevredigend was, omdat het "te fragmentarisch, pedagogisch onjuist en weinig doelgericht (met het oog op hulpverlening) was" (92).

In 1969 was de tijd rijp voor een andere aanpak van de voorlichting in strafzaken tegen minderjarigen. Sinds 1 januari 1969 wordt in Rotterdam gewerkt met een voorlichtingssysteem met behulp van vragenlijsten: de enquête. De achterliggende gedachte van dit systeem was dat jongeren in veel gevallen slechts een of tweemaal een betrekkelijk gering strafbaar feit plegen (first-offenders) en in zeker 75% van de gevallen zeker niet uitgroeien tot volwassen-delinkwenten. Deze groep "first-offenders" was gebaat met een snelle afwikkeling van de strafzaak. In de overige 25% van de gevallen, was 10% met enige begeleiding te helpen terwijl 15% echt hulp nodig had. Voor de opzet van de enquête ging men uit van een werk-hypothese: er bestaat verband tussen het plegen van een strafbaar feit en het ontbreken van adequate sociale relaties. Met de mate van verstoring van de sociale relaties zouden graduele verschillen tussen jeugdige delinkwenten moeten kunnen worden aangegeven. Daarbij zou men dan tevens kunnen bepalen of hulpverlening al dan niet nodig was. Op grond van het bovenstaande kwam een vragenlijst tot stand die terstond na het begaan van het delikt aan de ouders en/of minderjarige werd voorgelegd.

Met dit enquêtesysteem streefde men naar:

- een snellere hulpverlening,
- het geven van inlichtingen aan ouders en minderjarigen binnen een korte tijd, over de gevolgen die het plegen van het strafbare feit kon hebben,
- het geven van voorlichting over *alle* jeugdige verdachten,
- een meer efficiënte wijze van geven van voorlichting; (de vragenlijst zou door niet-specialisten worden afgenomen; daardoor zouden de maatschappelijk werkers meer tijd voor échte onderzoeken krijgen),
- snellere voorlichting aan officier van justitie en kinderrecht-ter.

Hoe werkt dit systeem nu in de praktijk?

Meestal bericht de politie de raad voor de kinderbescherming dat men voornemens is proces-verbaal tegen een minderjarige op te maken. Het proces-verbaal wordt naar de officier van justitie gestuurd. De raad ontvangt een meldingsformulier van de politie. Met dit meldingsformulier wordt bij de raad nagegaan of de betrokken minderjarige bij de raad al bekend is. Er wordt dan een enquête gedaan tenzij:

1. er al recente gegevens (max. 6 mnd. tot 1 jaar) beschikbaar zijn (enquête of rapport);
2. er sprake is van een gering feit; eventueel kan het zijn van "first-offender" daarbij een rol spelen;
3. de jongere een gezinsvoogdij- of voogdijpupil is;
4. in sommige gevallen de politie een milieu-rapport heeft opgesteld. Dit kan voldoende gegevens bevatten over de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de verdachte;
5. er sprake is van buitenlandse minderjarigen voor zover zij geen Nederlands spreken;
6. er een observatierapport wordt opgesteld (art. 596c Sv. e.v.). (Art. 596c Sv. wordt nu in de praktijk echter niet meer gehanteerd, omdat alle opvanghuizen gebruik maken van zogenaamde summiere persoonlijkheidsonderzoeken, s.p.o.'s.)

Hoewel aan dit enquêtesysteem een aantal voordelen verbonden zijn, zoals de hierboven genoemde snellere voorlichting en hulpverleningsmogelijkheden, heeft de enquête ook een aantal niet te onderschatten nadelen.

Als eerste kan worden genoemd: de inbreuk op de privacy. Om de belangen van de cliënten niet te schaden wordt door verschillende raden het enquêtesysteem zo gehanteerd, dat in lang niet alle gevallen een enquête wordt afgenomen ook als wél procesverbaal was opgesteld. Daarmee kan de rechtsgelijkheid weer in het gedrang komen. In gevallen van buitenlandse minderjarigen wordt vaak door taalproblemen geen enquête afgenomen. Bij de raad Rotter-

dam werd dit in sommige gevallen ondervangen door een oudere broer of zuster van de betrokken minderjarige in te schakelen om vragen en antwoorden te vertalen (93).

Een enquête lijkt overbodig wanneer de betrokkenen zich reeds tot een hulpverlener hebben gewend. Het kan voorkomen dat dit tevoren bij de raad niet bekend is. Deze problematiek werd door de raad Groningen gesignaleerd (94).

Al sinds geruime tijd is geen sprake meer van een uniforme vragenlijst. Door verschillende raden is het systeem "aangepast aan de plaatselijke omstandigheden" (95). Door de raad Breda werd bovendien geconstateerd dat het vereiste mavo-niveau voor de enquêteur te laag was, "i.v.m. het kunnen aangaan van menselijke relaties, inzicht hebben in de mogelijkheden binnen de kinderbescherming, de sociale omgeving en voor een goede gesprekstechniek". Daarvoor zou een bepaalde deskundigheid nodig zijn.

Men kan stellen dat uit de jaarverslagen van de diverse raden naar voren komt, dat de doelstelling van de raden ruimer is dan het voorspellen van een recidive-kans. Bij alle raden waar met de enquête werd gewerkt stond het signaleren van de eventuele hulpvraag bij de betrokkenen voorop. Het destijds ontwikkelde score-systeem was echter slecht afgestemd op de maatschappelijke ontwikkelingen. De raad Rotterdam constateerde in het jaarverslag 1978 dat het instrument "bot" is geworden. Het resultaat van het in 1973 gestarte onderzoek van Drs. H.M. Willemse inzake de voorlichting met behulp van vragenlijsten resulteerde in een rapport, dat in 1980 werd uitgebracht (96).

Kritiek op dit rapport is, dat de zeer uitvoerige vragenlijst een nog verdergaande inbreuk op de privacy maakt dan de tot dan toe bestaande vragenlijst. Bovendien besteedt dit rapport vrijwel uitsluitend aandacht aan de vraag of recidive kan worden voorkomen. In hoeverre het enquêtesysteem aansluit bij de hulpverleningsmogelijkheden blijft een open vraag.

5.3.1.4. Het driehoeksoverleg

Met de term "driehoeksoverleg" wordt het overleg bedoeld, dat wordt gehouden tussen de officier van justitie, kinderrechter en de raad voor de kinderbescherming. Dit driehoeksoverleg vloeit voort uit een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafvordering, die formeel overleg eisen tussen de officier van justitie en de kinderrechter (art. 493 lid 1 en 2 en 500 lid 2 Sv.), de officier van justitie en de raad voor de kinderbescherming (art. 495 Sv.) en na het advies van de raad, van vervolging af te zien, weer overleg tussen officier

en de kinderrechter (art. 499 Sv.)

In een circulaire van de Minister van Justitie aan het Openbaar Ministerie van 1952 werd geconstateerd, dat door gebrek aan coördinatie het min of meer van het toeval afhankelijk was, of een zaak tegen een minderjarige langs civielrechtelijke dan wel langs strafrechtelijke weg werd behandeld (97). Eerder had de Minister van Justitie in een circulaire van 1949 er op gewezen dat de civielrechtelijke behandeling de voorkeur verdiende boven een strafvervolgning, ook wanneer de minderjarige wel strafrechtelijk verantwoordelijk werd geacht (98). In de praktijk kwam het meermalen voor dat de raad, die over gegevens van de minderjarige beschikte, niet op de hoogte was van het aanhangig zijn van een strafzaak bij het Openbaar Ministerie. Deze moeilijkheden werden destijds ondervangen door de invoering van een praktijk in het arrondissement 's-Gravenhage, waarbij alle processen-verbaal die de politie tegen minderjarigen opmaakte door de officier van justitie op een twee-wekelijkse bijeenkomst met de kinderrechter en de secretaris van de voogdijraad 's-Gravenhage werden besproken. Vóór deze bespreking werd door het parket een rol gemaakt die tevoren aan de kinderrechter en de voogdijraad werd toegestuurd. Het doel daarvan was dat men vóór het driehoeksoverleg kon nagaan wat er over die minderjarigen bekend was. Op grond daarvan kon worden afgesproken of er een rapport van de ambtenaar voor de kindervetten nodig was. Wanneer de ambtenaar voor de kindervetten rapport had uitgebracht kwam de zaak opnieuw in het overleg om te be- zien wat er verder moest gebeuren. Voordeel van een dergelijke werkwijze was, aldus de circulaire: "dat processen-verbaal, uiteraard opgemaakt tegen bepaalde minderjarigen, aanleiding kunnen worden voor de voogdijraad om maatregelen te beramen, ook voor andere kinderen uit hetzelfde gezin".

Dit driehoeksoverleg werd in de loop der tijd in de meeste arrondissementen ingevoerd. De wijze waarop het nu geschiedt is echter nog totaal verschillend. Zo worden in verschillende arrondissementen lang niet alle processen-verbaal bij het driehoeksoverleg ingebracht (99). Ook summierere rap- porten zijn geen onderwerp van bespreking tijdens het drie- hoeksoverleg. Deze summierere rapporten berusten in Amster- dam op de afspraak met de gemeentepolitie, dat in bepaalde zaken tegen sommige minderjarigen in plaats van een proces- verbaal een summier rapport wordt opgemaakt wanneer de poli- tie van mening is dat de officier geen vervolging zal instel- len (100). Deze werkwijze is voor de raad ook van belang voor zover de betrokkene bij de raad bekend is en het feit en de omstandigheden voor de raad van belang kunnen zijn. De raad ontvangt dan een kopie van het summier rapport. Ook worden "om voornamelijk pragmatische redenen" een aan-

tal processen-verbaal via het parketstandje buiten het driehoeksoverleg afgedaan (101).

In sommige arrondissementen heeft het driehoeksoverleg meer een beleidsmatig karakter. Volgens het jaarverslag van de raad voor de kinderbescherming te Leeuwarden neemt de officier van justitie samen met de kinderrechter en de vertegenwoordiger van de raad, de processen-verbaal door en stippelt op grond daarvan de grote beleidslijnen uit.

De raden zelf zijn bij het driehoeksoverleg in het algemeen uiterst terughoudend met het adviseren tot een strafvervolg-ing. Wanneer de raad zich al op het terrein van de advisering over de wenselijkheid van een vervolging begeeft zal dit in verreweg de meeste gevallen het advies tot een al dan niet voorwaardelijk sepôt zijn (102).

In Arnhem vindt sinds 1979 het driehoeksoverleg plaats. Naast de concrete afdoening van de strafzaak wordt daarbij ook gesproken over een aantal andere praktische zaken zoals: vroeghulpzaken, ondertoezichtstellingszaken, strafzaken met betrekking tot beneden 12-jarigen en de onvoldoende mogelijkheden tot strafrechtelijke plaatsingen (103).

In de meeste gevallen is de informatie die uit de enquête is verkregen tijdens het driehoeksoverleg aanwezig. In een enkel geval werd eerst het driehoeksoverleg afgewacht om te bezien of een enquête wel nodig was (104). In het rapport van de Commissie-Delescen wordt gesuggereerd dat het zogenaamde meldingsformulier een signalerende functie voor de raad zou kunnen hebben en aldus de "gebruikelijke milieurapporten van de politie grotendeels zou kunnen vervangen" (105). Aangezien de milieurapporten in de meeste arrondissementen zijn verdwenen en de raden in bijna alle arrondissementen de enquête in kinderstrafzaken hanteren, rijst de vraag of het meldingsformulier de voorlichting met behulp van vragenlijsten kan vervangen. Beulen meent van niet, omdat men met de enquête tracht te onderzoeken of de sociale relaties van de minderjarige zijn verstoord. Men beoogt er tevens mee algemene informatie te geven, terwijl de vragen van het meldingsformulier daarop niet gericht zijn (106). Hij vindt dat de melding niet meer moet zijn dan de aanzet voor de enquête. Deze moet de enquête niet gaan vervangen. Ik ben het ten dele met hem eens. Mijns inziens kan het meldingsformulier de enquête niet vervangen. Aan de andere kant zie ik niet in waarom de enquête niet door de mensen van de kinderpolicie kan worden afgenomen. Het doel van de enquête is immers in de eerste plaats het geven van voorlichting aan de officier van justitie. Voor het houden van de enquête is geen maatschappelijk werk discipline vereist. In het volgende hoofdstuk kom ik daarop nog nader terug. In dit verband zou ik tevens afstand willen nemen van de opvattin-

gen van Beulen en Andriessen (107) die constateren dat de politie geen werkelijke interesse zou hebben in de achtergronden van het delinquente gedrag van jongeren. Zij vragen zich tevens af of de kinderpollitie wel zo bedreven is in de omgang met jeugdigen. Ik denk dat deze opvattingen getuigen van een onvoldoende en eenzijdige kijk op het werk van de kinderpollitie. Wel ben ik het eens met de opvatting dat de politie geen prognoses moet doen over de te verwachten ontwikkeling van de minderjarige. Dat laatste wordt echter met de enquête niet beoogd. Zoals hiervoor al is gebleken ligt het huidige accent bij de enquête op het signaleren van een hulpverleningsbehoefte/noodzaak. De enquête zou in de toekomst door de politie op grond van art. 28 Politiewet kunnen geschieden. Experimenten die hiermee reeds in verschillende arrondissementen worden gedaan wijzen op een gunstig resultaat.

Bij alle raden waar het driehoeksoverleg bekend is, heeft men het systeem van het tweewekelijks overleg gehandhaafd. In Assen en Maastricht is sprake van een wekelijks overleg. De raad Assen kende in 1979 het enquêtesysteem nog niet. In het jaarverslag werd geconstateerd dat het grote bezwaar van het tot dan toe gehanteerde systeem was, dat er een aantal maanden lag tussen het plegen van het strafbare feit en het moment waarop besloten werd wat er met de zaak moest gebeuren. Men constateerde dat de raad dan vaak een verdachte aantrof bij wie het delict allang niet meer zo sterk leefde (108). Ook de raad Alkmaar constateerde in het jaarverslag het steeds weerkerend probleem van de lange tijd tussen het verzoek om voorlichting door de officier van justitie en het tijdstip van advies door de raad. Ondanks het volgen van een strak intake-beleid voor onderzoeken in urgente zaken bleef het tijdsverloop te lang (109). Uit het jaarverslag van de raad Almelo van 1979 blijkt dat de voorlichting in strafzaken bij de raad vaak een te lage prioriteit krijgt in verband met urgente klacht- en echtscheidingszaken (110). Bij deze raad is de afspraak gemaakt dat de officier in elk geval uiterlijk een half jaar na het in onderzoek nemen door de raad de zaak zal behandelen. Wel vraagt men zich bij deze raad in dit verband ook af of een goed opgezette enquête geen oplossing kan bieden voor dit probleem. Immers juist op die plaatsen waar het enquêtesysteem al langer functioneert wordt dit voor het driehoeksoverleg in het algemeen als positief ervaren (111). De raad Breda constateert dat de betrokkenen bij het driehoeksoverleg voorheen een gemis aan kennis voelden over de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de minderjarige in het merendeel van de behandelde gevallen (112).

De noodzaak van de enquête als voorlichting van het drie-

hoeksoverleg lijkt wel aanwezig. Dat deze noodzakelijkerwijze door de raad moet geschieden is niet evident. Mijn voorstel de enquête te laten afnemen door functionarissen die bij de politie worden aangesteld sluit goed aan bij het voorstel van Doek, de kinderpolie in plaats van de kinderrechter aan het driehoeksoverleg te laten deelnemen (113).

De rol van de kinderrechter bij de beslissingsmomenten in het strafproces van minderjarigen is zeer omstreden. Deze betrokkenheid van de kinderrechter zou zijn onafhankelijkheid in het gedrang brengen en algemeen wordt er voor gepleit de kinderrechter niet langer te betrekken bij de beslissing tot niet-vervolgen (art. 493 lid 1 Sv.). Bij het onvoorwaardelijk sepôt moet de officier van justitie het gevoel van de kinderrechter inwinnen. De onafhankelijkheid van de kinderrechter komt in het gedrang, wanneer hij tijdens het driehoeksoverleg bij voorbeeld op een vervolging zou aandringen. Bij het voorwaardelijk sepôt is zelfs machtiging van de kinderrechter vereist (art. 493 lid 2 Sv.). Deze machtiging houdt in dat de kinderrechter in dit geval een doorslaggevende stem heeft. Volgens Jonkers is de betekenis van dit voorschrift dat de kinderrechter aldus een medebeslissende invloed heeft op de te stellen voorwaarden en het eventuele toezicht (114). In de huidige regeling moet worden aangenomen dat wanneer de kinderrechter geen machtiging geeft de officier niet tot het voorgenomen voorwaardelijk sepôt mag overgaan (115). Wanneer de betrokkenheid van de kinderrechter wettelijk bij het voorwaardelijk sepôt wordt uitgeschakeld zou dat betekenen, dat het bezwaar de alternatieve sanctie te verbinden aan een voorwaardelijk sepôt nl. "dat de uitvoerende macht de bevoegdheid krijgt een dergelijke maatregel toe te passen zonder dat eerst is vastgesteld of de dader en het door hem begane feit strafbaar zijn" ook aan kracht wint (116). Ik zou er dan ook voor willen pleiten dat de kinderrechter in dit geval wel machtiging voor een voorwaardelijk sepôt zou moeten blijven geven (117). Daarvoor hoeft hij nog niet noodzakelijkerwijs bij het driehoeksoverleg te worden betrokken, maar kan een door het driehoeksoverleg uitgewerkt voorstel aan hem worden voorgelegd. Juist met het oog op dit soort gevallen ware het ook wenselijk de suggestie van Beulen te volgen de raadsman namens de verdachte aan het overleg te laten deelnemen (118). Het overleg wordt immers steeds meer tot een zitting vóór de zitting waarbij men wel over de minderjarige, maar zonder de minderjarige praat. Ik zie overigens niet in waarom de minderjarige ook niet zelf aanwezig zou kunnen zijn bij dit "pre-trial" (119). De eigen verantwoordelijkheid van de minderjarige eist dat hij in de eerste plaats zelf voor zijn zaak opkomt, al is dit dan vaak met behulp van de raadsman.

Wanneer de raad tot niet vervolging adviseert is de officier van justitie verplicht overleg met de kinderrechter te voeren (art. 499 Sv.). De officier kan in dit geval niet volstaan met een brief aan de kinderrechter waarin hij mededeelt toch te willen gaan vervolgen. Hij moet vóór hij tot vervolging overgaat eerst het oordeel van de kinderrechter hierover vernemen op straffe van niet-ontvankelijkheid van de vervolging (120). De kinderrechter kan zich bij het advies van de raad aansluiten. Aangenomen moet worden dat de officier zijn vrijheid behoudt tot een verdere vervolging. Het is echter duidelijk, dat de kinderrechter die de vervolging niet gewenst vond dit in zijn vonnis tot uitdrukking brengt. De schijn van vooringenomenheid kan dan nog moeilijk worden vermeden. Doek constateert dat dit soms ten voordele maar ook wel eens ten nadele van de minderjarige verdachte in het rechterlijk vonnis tot uitdrukking komt (121). Ik ben het dan ook eens met degenen die de rol van de kinderrechter in de vervolging willen terugdringen (122). Bij voorwaardelijk sepót kan de kinderrechter in verband met alternatieve sancties nog een doorslaggevende stem behouden. Voor het overige zou bij het "driehoeksoverleg" in plaats van de kinderrechter, de kinderpolicie en de advocaat van de minderjarige en eventueel de minderjarige zelf aanwezig kunnen zijn.

5.3.1.5. De vroeghulp

De wettelijke basis voor de vroeghulp is in 1973 gelegd bij de Wet van 26 oktober 1973 Stb. 509 (123). Bij de invoering van deze wet in 1974 werd de regeling van de voorlopige hechtenis nogal ingrijpend gewijzigd. Het doel van de wijziging was het gebruik en de duur van de voorlopige hechtenis in een aantal gevallen terug te dringen. De voorlopige hechtenis zou alleen in strikt noodzakelijke gevallen moeten worden toegepast (124).

Een van de wegen waarlangs men de voorlopige hechtenis wilde terugdringen was het stellen van beperkingen. In het oorspronkelijk regeringsontwerp (ORO) waren naast deze beperkingen van het gebruik en de duur van de voorlopige hechtenis geen bepalingen inzake reclasseringsbijstand opgenomen. Tijdens de parlementaire behandeling werd dit nieuwe element aan de wet toegevoegd, door het aannemen van een tweetal amendementen van het kamerlid Roethof. Het gevolg hiervan was, dat bij de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 1974 twee wetsartikelen van kracht werden, die de zogenaamde "vroeghulp aan strafrechtelijk meerderjarigen" regelden: de artikelen 59 lid 5 en 62 lid 4 Sv. De wettelijke basis was daarmee gelegd voor een reeds bestaand gebruik,

dat er op was gericht in een zo vroeg mogelijk stadium een contact tussen verdachte en reclassering tot stand te brengen.

Bij de totstandkoming van de Wet van 26 oktober 1973 was geen rekening gehouden met de bijzondere voorschriften van het kinderstrafprocesrecht. Bij de Wet van 12 mei 1976 werd dit hersteld (125). Na artikel 490 Sv. werd in Titel II van Boek 4 Wetboek van Strafvordering een nieuw artikel 490a ingevoegd:

Art. 490a Sv. luidt:

"In afwijking van art. 59, vijfde lid (de secretaris van de reclasseringsraad wordt van de inverzekeringstelling in kennis gesteld, HH) wordt de secretaris van de raad voor de kinderbescherming onverwijld van het bevel tot inverzekeringstelling in kennis gesteld. Artikel 62 vierde lid, is van overeenkomstige toepassing (de officier van justitie neemt van een voorlichtingsrapport van de raad kennis, alvorens een vordering tot bewaring te doen, HH)".

De strekking van deze wetsbepaling was tweeledig. Aan de ene kant wilde men in navolging van het volwassenenstrafrecht hulp aan de in verzekering gestelde minderjarige aanbieden. Van de andere kant was het de bedoeling het aantal gevallen van voorlopige hechtenis van strafrechtelijk minderjarigen terug te dringen.

Door het nieuwe artikel 490a Sv. werd de secretaris van de raad voor de kinderbescherming op de hoogte gesteld van het strafbare feit waarvan de minderjarige werd verdacht en van de grond voor de inverzekeringstelling. Deze kennisgeving had tevens tot doel, de raad de gelegenheid te geven een rapport uit te brengen (126).

Het was echter de vraag of voor deze voorlichting als element van de vroeghulp wel een *rapport van de raad* noodzakelijk was. Volgens de tekst van art. 62 lid 4 Sv., dat volgens art. 490a Sv. van overeenkomstige toepassing was deden de woorden "een rapport is opgesteld" op een schriftelijke vorm. De circulaire van 6 maart 1956 liet echter ruimte voor een telefonische melding door de raad (127). Bovendien was het de vraag of deze voorlichting als element van de vroeghulp wel door de raad moest geschieden. Het essentiële verschil tussen reclassering en kinderbescherming was, dat bij de kinderbescherming onderzoek en hulpverlening van langere duur niet door één instelling (zoals bij de reclassering ARV of LdH) werd verzorgd. Ook bij de raden voor de kinderbescherming groeide op het terrein van de vroeghulp het inzicht dat er sprake zou moeten zijn van een taakverdeling tussen raden en particuliere instellingen (128). Er werd een projectgroep ingesteld om deze mogelijke taakverdeling nader te bestuderen. Deze Projectgroep Vroeghulp aan Inver-

zekeringgestelde Minderjarigen bracht in oktober 1978 een eindnota uit (129). De projectgroep definieerde vroeghulp als "hulpverlening in het kader van de inverzekeringstelling". Als doelstelling van de vroeghulp werd de hulpverlening gekozen. Redenen hiervoor waren:

1. "de verdachte minderjarige wordt blootgesteld aan omstandigheden die een potentiële crisissituatie opleveren;
2. het delict kan het symptoom zijn van dieperliggende oorzaken".

De projectgroep beschouwde het hiervoor besproken "geven van voorlichting" als een wezenlijk onderdeel van de vroeghulp. Op grond hiervan kwam men tot de belangrijke conclusie dat vroeghulp alsmede hulpverlening en voorlichting in kinderstrafzaken "vooralsnog uitgevoerd dienen te worden door instellingen, die gespecialiseerd zijn in jeugdproblematiek". De uitvoering van de vroeghulp moest hetzij door de raden, hetzij door de jeugdbeschermingsinstellingen geschieden (130). Men bepleitte tevens voor de toekomst nauwe samenwerkingsovereenkomsten met de reclassering (raad en instellingen), aangezien het merendeel van de inverzekeringgestelde minderjarigen tot de leeftijdsgroep van 16-17 jarigen behoorde en dus aansloot bij het werkkterrein van de reclassering (131).

Volgens de projectgroep was de raad, gezien zijn centrale rol in kinderstrafzaken, primair verantwoordelijk voor de realisering van de vroeghulp. De raad zou in de visie van de projectgroep het centrale coördinatiepunt dienen te worden voor de uitvoering van de vroeghulp. De uitvoering zou in de praktijk door de jeugdbeschermingsinstellingen dienen te geschieden. Deze hadden immers ervaring met hulpverlening. Zij waren bereid, gevraagd en ongevraagd een hulpaanbod te doen en hadden de mogelijkheid de hulpverlening, wanneer dit noodzakelijk was, ook voort te zetten,

Ondanks de hierboven genoemde argumenten besloot de staatssecretaris op 12 november 1979, dat de raden de vroeghulp zouden moeten gaan verzorgen (132). Hierdoor kreeg de raad er een taak bij die in het geheel niet paste bij de opzet en de functie van de raad voor de kinderbescherming. De raad was immers geen hulpverleningsinstelling.

Het element van voorlichting is onlosmakelijk aan de hulpverlening verbonden. Deze door Hoefnagels geïntroduceerde opvatting wint duidelijk veld. In 1976 stelt de Commissie-Moons/Slagter vast (weliswaar op het terrein van de reclassering) dat al in de fase van voorlichting sprake is van hulpverlening zodat "scheiding van voorlichting en hulpverlening irreëel en schadelijk voor de continuïteit van de hulpverlening moet zijn (133). Juist omdat voorlichting hulpverlening is moet zij terwille van de hulpverlening bij de hulpverleners

blijven. De oplossing voor deze spanning tussen voorlichting en hulpverlening zou gezocht kunnen worden in de richting van de voorstellen, zoals Nieboer die naar voren heeft gebracht (134). Het is dan ook te betreuren dat de Commissie-Anneveldt kiest voor het handhaven van de huidige situatie nl. vroeghulp door de raden (135).

In de concept-notitie "de raad voor de kinderbescherming" erkent staatssecretaris Scheltema dat de hulpverlening in het kader van de vroeghulp niet zonder meer bij de raden thuis hoort (136). De ervaringen met de vroeghulp aan minderjarigen zullen aan een evaluatie-onderzoek worden onderworpen. Afhankelijk daarvan zal worden gezien of de wijze waarop de vroeghulp wordt gegeven, zal worden herzien.

In het laatste hoofdstuk zal ik aangeven op welke wijze de vroeghulp door de particuliere instellingen kan worden verricht en welke taak de raad in dit verband nog behoort te hebben.

5.3.1.6. Samenvatting

In het voorafgaande werden enkele knelpunten op het terrein van het jeugdstraf(proces)recht besproken. Deze knelpunten zijn reeds uitvoerig becommentarieerd in het rapport "Sanctierecht voor jeugdigen" van de Commissie-Anneveldt (137). In dit kader heb ik mij vrijwel uitsluitend beziggehouden met de positie van de raad voor de kinderbescherming in jeugdstrafzaken. Als eerste kwam daarbij de voorlichting in jeugdstrafzaken aan de orde. Deze geschiedt in veel arrondissementen door de zogenaamde enquête. Aan dit voorlichtingssysteem kleven een aantal bezwaren. Voor een deel vloeien deze bezwaren voort uit de gevolgen van het gekozen overlegmodel in jeugdstrafzaken. Aan de raad worden thans voor de oordeelsvorming van de officier van justitie summiere gegevens gevraagd, voornamelijk met het oog op het voorkomen van recidive. Hulpverleningsmogelijkheden worden daarbij nauwelijks betrokken. Wanneer dat wel het geval is, sturen verschillende raden de gegevens weer niet door naar het driehoeksoverleg, teneinde de hulpverleningsmogelijkheden niet te doorkruisen. Een fundamenteel gewijzigde visie op het driehoeksoverleg leidde tot het voorstel van Doek, in plaats van de kinderrechter, de kinderpolitie bij het driehoeksoverleg te betrekken. Mijns inziens kunnen de knelpunten bij de raden op het terrein van de voorlichting in jeugdstrafzaken in belangrijke mate worden opgelost door de kinderpolitie deze enquête te laten afnemen.

Tenslotte is de vroeghulp in jeugdstrafzaken nog van belang. Volgens de staatssecretaris moesten particuliere jeugd-

beschermingsinstellingen hiervoor niet in aanmerking komen. De vroeghulp wordt nu door de raad voor de kinderbescherming verricht. In sommige gevallen geschiedt dit duidelijk tegen wil en dank. Uit het voorafgaande is gebleken dat de particuliere instellingen het beste uitgerust zijn, de vroeghulp aan minderjarigen te verrichten. Zeker wanneer de vroeghulp leidt tot hulpverleningscontacten van langere duur.

5.3.2. KNELPUNTEN BIJ DE VOORLICHTENDE EN DE ADVISERENDE TAAK VAN DE RAAD OP CIVIELRECHTELIJK TERREIN

5.3.2.1. *Algemeen*

De voorlichtende en adviserende taken en bevoegdheden van de raden voor de kinderbescherming op civielrechtelijk terrein behoren tot de oudste en meest oorspronkelijke taken van de raden (138). In hoofdstuk 4 (4.3.4.) heb ik beschreven op welke wijze de taken van de voogdijraden in het ontwerp-Burgerlijke Kinderwet waren geregeld. De belangrijkste taken werden in het Burgerlijk Wetboek opgenomen. Bij de totstandkoming van het Wetsontwerp tot reorganisatie van de voogdijraden kwam nog een belangrijke wijziging tot stand. In hoofdstuk 4 (4.3.4.) heb ik naar voren gebracht, dat de bestaande taken van de voogdijraden door de invoering van een nieuw artikel 902a Rv. inzake de rechtspleging betreffende ouderlijke macht en voogdij, werden aangevuld.

In het hiernavolgende zal ik allereerst in het kort aandacht besteden aan de rechtspleging op grond van dit artikel 902a Rv. Daarnaast heeft voorlichting aan en advisering van de rechter in (echt)scheidingszaken in de loop der tijd een bijzonder groot beslag op de taakuitoefening van de raden gelegd. Hiermee houdt de omgangsregeling nauw verband. Tenslotte zal aandacht worden besteed aan de taak die de raad heeft op het terrein van de adoptie van - buitenlandse - kinderen. Het is in dit verband weinig zinvol de taken van de raden te beschrijven zonder aan te duiden welke consequenties daaraan verbonden zijn. Teneinde dit laatste nog sterker te accentueren is dit onderdeel de titel "Knelpunten bij ..." meegegeven. Voor een mogelijke oplossing van de knelpunten zal de lezer in het volgende en tevens laatste hoofdstuk een mogelijk antwoord vinden.

5.3.2.2. *De voorlichting en advisering op grond van art. 902a Rv.*

Artikel 902a Rv. bepaalt, dat de rechter niet beslist dan na verhoor of behoorlijke oproeping van de raad voor de kinderscherming. Dit betreft de rechtspleging inzake ouderlijke macht, voogdij en handlichting (zevende titel). Naast het bepaalde in dit artikel heeft de raad wettelijk ook de mogelijkheid gekregen uit zichzelf te adviseren, indien blijkt dat een minderjarige niet onder het wettelijk vereiste gezag staat of het gezag niet wordt uitgeoefend (art. 241 lid 1 Boek 1 BW). De voorlichting en advisering op grond van artikel 902a Rv. is in een aantal gevallen facultatief. Dat betreft o.a. toezien-de voogdijen, handlichting, beheer vermogen minderjarige en plaatsing van een minderjarige in het kader van een onder-toezichtstelling in een observatiehuis (art. 262 Boek 1 BW) of andere inrichting of elders dan een inrichting (art. 263 Boek 1 BW). Bij dit laatste artikel moet de raad weer worden gehoord bij verdere verlenging van de plaatsing na twee jaar bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar van de minderjarige en wanneer verlenging mogelijk is na het bereiken van de leeftijd van 13 jaar in verband met een aangevangen opleiding.

In de praktijk is het horen van de raad in dergelijke gevallen een farce. De raad weet vrijwel niets van het verloop van de plaatsing en zal wanneer het tehuis of de gezinsvoogd tot verlenging adviseert, blindelings akkoord gaan met deze verlenging. Het ware zinnvoller het verblijf in de inrichting in het kader van een ondertoezichtstelling nog sterker aan het maximum te binden en in die gevallen waarin de plaatsing op grond van een aangevangen opleiding moet worden voortgezet, de kosten van de plaatsing op vrijwillige basis te garanderen (A.B.W. of A.W.B.Z.). Indien de gezagsdragers zich tegen verdere opnemng zouden verzetten biedt de huidige wettelijke regeling voldoende grond voor een gedwongen ontheffing (art. 268 lid 1 sub a Boek 1 BW).

5.3.2.3. *Gezagsvoorziening na (echt)scheiding*

Een knelpunt apart vormt de advisering door de raad inzake de gezagsvoorziening bij echtscheiding. Sinds het nieuwe echtscheidingsrecht (1970) is het mogelijk tegelijk met het echtscheidingsvonnis, een gezagsregeling te treffen wanneer de ouders het onderling eens zijn. Delfos en Doek betwijfelen of op de gezagsvoorziening bij vonnis wel de processuele bepalingen inzake de ouderlijke macht en de voogdij van toepassing zijn (139). Destijds had de Minister van Justitie

in de Tweede Kamer verklaard, dat art. 902a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wél van toepassing was, maar in de praktijk volgen lang niet alle rechtbanken deze opvatting (140). Dat kan o.a. er toe leiden dat de raad voor de kinderbescherming in strijd met art. 902a lid 1 Rv. niet wordt gehoord. In veel gevallen adviseert de raad schriftelijk, behalve wanneer dat kennelijk in strijd lijkt met de belangen van de kinderen; bijvoorbeeld: de ouders treffen een regeling waarbij de kinderen van elkaar worden gescheiden terwijl het beter zou zijn dat zij bij elkaar blijven. Uiteindelijk doen de raden in een relatief klein percentage van de echtscheidingszaken een onderzoek. Deze onderzoeken behoren echter tot de meest zware zaken. De maatschappelijk werker probeert eerst nog tot een gezamenlijke oplossing met de cliënt te komen. In een aantal gevallen lukt dit nog. In die zaken waarbij men niet tot overeenstemming komt, is vaak sprake van tegenstrijdige belangen. De keuze die de raad dan moet maken voor de verblijfplaats van het kind is dan onbevredigend of zelfs onacceptabel. Sommige raden zijn met experimenten gestart, die beogen samen met ouders en kinderen tot een advies te komen. Dit vloeit voort uit de gedachte dat de taak van de raad niet ophoudt bij het schrijven van een rapport, maar dat onderzoek en rapportage in dienst staan van het komen tot een voor alle partijen bevredigende oplossing. Het onderzoek heeft hier duidelijk een hulpverlenend karakter. De grens tussen de voorlichting en de hulpverlening is hier verdwenen. Daarnaast verlangt de rechter op zo kort mogelijke termijn het rapport en advies van de raad. Vaak komt de raad dan ook tijd te kort binnen de gestelde termijn het onderzoek af te ronden. Hulpverlening aan cliënten die erg hulpbehoevend zijn is een tijdrovende zaak. De raad is op langdurige hulpverlening niet ingesteld en dit behoort uitdrukkelijk ook niet tot zijn zaak (141). Verwijzing naar hulpverlenende instanties is meestal ook niet mogelijk omdat deze cliënten slecht gemotiveerd zijn hulp te ontvangen. Oplossing voor dit belangrijke knelpunt kan zijn dat op veel grotere schaal samenwerkingsverbanden tussen raden, rechters, advocaten ouderbelangenverenigingen en diverse hulpverleningsinstellingen worden opgezet. Doel hiervan is het realiseren van betere samenwerking, ontwikkelen van nieuwe methodieken en verduidelijking van de (rechts)positie van minderjarigen bij scheiding (142). Dit overleg heeft in Amsterdam inmiddels tot het resultaat geleid dat (143):

- a. de betrokken instellingen meer begrip hebben gekregen voor elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden;
- b. een verwijsboek tot stand komt waarin de hulpverleningsmogelijkheden op het terrein van de echtscheiding vermeld staan;

- c. folders over eerste-lijnsinstellingen aan cliënten kunnen worden uitgereikt;
- d. trainingen georganiseerd worden voor hulpverleners in Amsterdam op basis van modellen van het A.K.K. (zgn. viergesprekken) en McGillavry (klinisch psycholoog R.U. Groningen);
- e. mondelinge en schriftelijke voorlichting van advocaten wordt georganiseerd;
- f. een brief is opgesteld voor minderjarigen van 12 jaar en ouder waarin zij worden gewezen op de mogelijkheid zelf hun mening te geven bij de rechtbank.

De stap naar advisering voortvloeiend uit rapportage als onderdeel van een hulpverleningsproces, is met het inschakelen van particuliere hulpverleningsinstellingen bij de problemen rond de echtscheiding nog slechts klein. In het laatste hoofdstuk zal ik uiteenzetten welke consequenties dat zal hebben voor de plaats, taak en organisatie van de huidige raden voor de kinderbescherming.

5.3.2.4. *Omgangsregeling*

Een belangrijk knelpunt is op het terrein van de omgangsregeling te vinden. Het optreden van de raad bij de totstandkoming van een omgangsregeling is ook gebaseerd op art. 902a Rv. Dit betekent in de praktijk, dat de raad in de gelegenheid moet worden gesteld zijn mening kenbaar te maken, maar nog niet, dat de raad altijd verzocht moet worden een rapport uit te brengen. Een verplichte advisering zou als onnodig zwaar en onnodig belastend voor de betrokkenen en de raad worden ervaren (144). Bij het Wetsontwerp tot herziening van het scheidingsprocesrecht en het omgangsrecht werd voorgesteld aan artikel 902a Rv. een nieuw derde lid toe te voegen (145). Hierin stond "dat de rechter in zaken betreffende de ontbinding van het huwelijk of de scheiding van tafel en bed kan toestaan dat de raad in plaats van te worden gehoord of opgeroepen zijn standpunt schriftelijk kenbaar maakt". Deze toevoeging was voorgesteld door de Commissie-De Ruiter die tot taak had te adviseren over de beantwoording van de vraag welke technische verbeteringen in het procesrecht inzake de ontbinding van het huwelijk en de scheiding van tafel en bed dienen te worden aangebracht (146). Deze commissie had geconstateerd, dat het in de praktijk nogal eens voorkwam dat partijen de regeling van de gevolgen van de scheiding aan de raad ter beoordeling voorleggen. De raad laat dan vaak schriftelijk weten geen aanleiding te zien voor verder onderzoek. Hiervoor werd al beschreven dat een dergelijke praktijk in feite in strijd was met de geest

van art. 902a Rv., dat verhoor of oproeping van de raad voorschrijft. Aangezien deze gang van zaken een vlotte afwikkeling van het scheidingsproces bevorderde, achtte de commissie het gewenst dat de wet deze praktijk zou sanctioneren. Uitdrukkelijk vermeldde de commissie hierbij wel dat zij de heersende praktijk bij het horen van minderjarigen niet wilde volgen: "Een schriftelijk verklaring waaruit blijkt dat de minderjarige met de overeengekomen gezagsregeling akkoord gaat, kan niet worden beschouwd als een voldoen aan het desbetreffende voorschrift".

Naast de advisering bij omgangsregelingen doen veel raden ook aan bemiddeling op het gebied van de omgang bij echtscheiding. Er bestaat nogal wat twijfel over de vraag of een dergelijke bemiddeling deel uitmaakt van het wettelijk takenpakket van de raad. Onder bemiddeling wordt in dit verband verstaan: "het optreden van de raden naar aanleiding van de op het spreekuur naar voren gebrachte vragen van (één der) ouders om raad bij de omgangsproblemen buiten de rechter om" (147). Delfos en Doek maken melding van bemiddeling als taak van de raad bij conflicten tussen personen (148). Een wettelijke basis wordt daarbij niet genoemd. In het rapport "Omgang met elkaar" komt men via een ruime formulering van het begrip "maatregel met betrekking tot het gezag" (art. 242 Boek 1 BW) tot een wettelijk aanknopingspunt voor een dergelijke bemiddeling (149). De projectgroep omgangsrecht nam een standpunt in waarbij aan de raad een meer subsidiaire taak werd toegedacht (150). Op advies van deze projectgroep werden er o.a. afspraken gemaakt over de bemiddeling door de raden. Wanneer het particulier initiatief (nog) niet wilde meewerken aan het bevorderen van een omgangsregeling kan door de raad tijdens het spreekuur (door het unithoofd of plaatsvervangend unithoofd) een beperkte bemiddelingspoging worden gedaan (151).

Bij de raden die betrokken waren bij het Tilburgse onderzoeksproject kenmerkten deze bemiddelingsactiviteiten tijdens het spreekuur zich in het algemeen door een geringere mate van doortastendheid, dan die van de raadsmaatschappelijk werkers tijdens de onderzoeken naar aanleiding van bij de rechter ingediende requests. Bij teveel weerstanden tijdens de bemiddeling werden de cliënten gewezen op de mogelijkheid zich tot de rechter te wenden (152).

Het verzoek om bemiddeling kan vrij gemakkelijk resulteren in een onderzoek door een maatschappelijk werker van de raad. De projectgroep omgangsrecht was van mening dat deze mogelijkheid moest worden afgewezen (152). De raad kwam hiermee op het terrein van de hulpverlening. Hulpverlening behoort niet tot de taak van de raad (154). De raad is bovendien op deze hulpverlening niet ingesteld (155).

Dat de hulpverlening een zaak is van de particuliere instellingen en niet van de raad werd erkend in het Wetsontwerp-herziening omgangsrecht (156). De artikelen 161a en 170a Boek 1 BW gaven de rechter de mogelijkheid hulp en steun op te dragen aan een daarvoor in aanmerking komende persoon of organisatie. De hulpverlener moest aan de kinderrechter verslag uitbrengen. Wanneer een dergelijke hulpverlening niet het gewenste resultaat zou hebben, kon de raad een maatregel entameren. Aan de gronden tot ondertoezichtstelling zou een nieuwe worden toegevoegd (art. 254 lid 3 Boek 1 BW): "De kinderrechter kan op verzoek van een ouder of van de raad voor de kinderbescherming het kind ook onder toezicht stellen, indien de ouder in ernstige mate de uitoefening van de bevoegdheid tot omgang van het kind en zijn ouder belemmert". De hulpverlening werd hier als sanctie gebruikt. Volgens Hoefnagels zou deze nieuwe procedure werken als een verlenging van de echtscheidingsprocedure (157). De raad voor de kinderbescherming zou de hulpaanvraag onderzoeken en dat betekende in de praktijk een extra onderzoek na het onderzoek dat al voor de voogdijvoorziening na echtscheiding was gedaan. Hoefnagels concludeerde dat de hulpverlening hier "mosterd na de maaltijd" was en tot "verduistering en nieuwe manipulaties aanleiding" zou geven: "Hulpverlening bij omgangsrecht is cureren van het symptoom en als die hulpverlening door justitiële maatregelen wordt afgedwongen is het een doodgeboren kind". "Het uitgangspunt moet zijn dat de bemoeiingen van de raad beperkt worden gehouden omdat die veel te omslachtig zijn en veel te veel tijd en psychische energie van ouders en kinderen vragen". Hiertegenover stond de opvatting in de memorie van toelichting bij het Wetsontwerp-herziening omgangsrecht (158). Volgens de memorie van toelichting zou "de behoefte aan voorlichting, bemiddeling en hulpverlening ter zake van omgang in de voorgestelde opzet groter worden. Waar particuliere instanties niet in voldoende mate optreden kunnen de raden voor de kinderbescherming werkzaam zijn. Hierbij valt te denken aan activiteiten als voorlichting van ouders en het desgevraagd met ouders zoeken naar mogelijkheden, die bepaalde knelpunten kunnen wegnemen en het zonodig verwijzen naar instanties die hun daarbij kunnen helpen". Hulpverlening mocht dit echter niet worden.

De grens tussen voorlichting en hulpverlening is echter vaag. Bovendien is het voor de cliënten onduidelijk waarom de raad de contacten plotseling afbreekt.

5.3.2.5. Advisering inzake adoptie buitenlandse pleegkinderen

Wanneer men een buitenlands kind wil adopteren dient men aan het Ministerie van Justitie toestemming te vragen. Vol-doet men aan de globale normen van de richtlijnen voor op-neming en toelating van buitenlandse kinderen (159) dan wordt het verzoek doorgestuurd naar de raad voor de kin-derbescherming in het arrondissement waar verzoekers won-en. Het aantal aanvragen tot opname van een buitenlands pleegkind groeide in de loop van de jaren '70 enorm. Aange-zien in al deze zaken de raad voor de kinderbescherming een onderzoek moest instellen naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders, werd de beschikbare onderzoeksca-paciteit van de raden ook steeds zwaarder belast. Steeds meer werden ook voorrangsonderzoeken gevraagd door men-sen die de lange wachttijd vóór het onderzoek van de raad (2 à 3 jaar) niet meer konden of wilden afwachten. Reden hiervoor was dat zij in het buitenland een toezegging van een bepaald kind hadden gekregen en daartoe op korte ter-mijn een beginseltoestemming van de Minister van Justitie no-dig hadden (160). Bij circulaire van de Staatssecretaris van Justitie van 31 augustus 1977 werden de raden verzocht na 1 november 1977 geen voorrangsonderzoeken meer in te stel-len (161). Tevens werd het op grond van deze circulaire mo-gelijk het aantal onderzoeken af te stemmen op het aantal plaatsbare kinderen. De Minister van Justitie greep met de-zie regeling nogal diep in in de adviserende werkzaamheden van de raden. Volgens de nota van toelichting bij het Orga-nisatiebesluit raden voor de kinderbescherming van 1956 be-hoorde het tot de taak van de secretaris om te bepalen of een basisonderzoek door een maatschappelijk werker van het bureau moest worden ingesteld. Hij was als hoofd van de ambtelijke organisatie belast met de verantwoordelijkheid voor de goede organisatie van de werkzaamheden en zijn beleid zou volgens deze nota van toelichting worden doorkruist "in-dien ook anderen rechtstreeks opdrachten tot onderzoek zou-den geven" (162). In feite gebeurde dat op het terrein van de advisering van de raden inzake de verzoeken om buiten-landse pleegkinderen. Bij circulaire van 8 november 1977 be-paalde de minister zeer gedetailleerd hoeveel nieuwe onder-zoeken moesten worden ingesteld en op welke termijn ze ge-reed moesten zijn (163). Het aantal onderzoeken werd vast-gesteld in relatie tot het aantal kinderen dat in de vooraf-gaande periode naar Nederland bleek te zijn gekomen. Deze procedure werd de daarop volgende jaren gehandhaafd en is mijns inziens in strijd met de toelichting bij het Organisatie-besluit van 1956 (164).

Een ander knelpunt op dit terrein van nog meer fundamentele aard vormt de vraag of de raden wel de aangewezen instanties zijn deze onderzoeken te verrichten. Het eerste onderzoek is steeds meer geworden tot een onderzoek dat gericht is op contra-indicaties (165). Dat betekent dat slechts over zeer weinig mensen een negatief rapport wordt uitgebracht. Wanneer dat wel het geval is kan men in beroep gaan bij de Adviescommissie Buitenlandse Pleegkinderen. Tijdens het onderzoek en na het onderzoek kan de vraag naar hulpverlening naar voren komen. Nota huldigt de opvatting dat de hulpverlening van meer incidentele aard beter gegeven kan worden door instellingen die vrijer staan ten opzichte van de rechter en geen adviserende taak hebben (166). Een ander knelpunt in dit verband is het gemis aan uniformiteit in de wijze van onderzoek (167). Het rapport van de Werkgroep Adoptievoorbereiding bood weinig richtlijnen tot uniformiteit. Het zou wel kunnen bijdragen tot een overleg over de vraag of het onderzoek alleen maar gericht moet zijn op contra-indicaties of dat het onderzoek moet betekenen dat de maatschappelijk werker nagaat met het gezin door het geven van informatie en aan de hand van aandachtspunten, in hoeverre het opgewassen is tegen de opgave die het te wachten staat (168).

Uit de jurisprudentie blijkt tenslotte, dat de raad het persoonlijk leven van de pleegouders alleen maar mag onderzoeken en beoordelen als dit in verband kan worden gebracht met hun opvoedingstaak (169). Nota geeft tenslotte enkele suggesties voor een verkort onderzoek (170).

Het is allerminst vanzelfsprekend dat de raad in de toekomst deze summiere onderzoeken inzake de geschiktheid van aspirant-adoptiefouders van een buitenlands pleegkind zou moeten verrichten. Gezien de spanning tussen voorlichting/hulpverlening aan de pleegouders en voorlichting aan de rechter lijkt een andere opzet denkbaar. In het volgende hoofdstuk wordt dit nader uitgewerkt.

5.3.2.6. *Samenvatting*

In het voorgaande heb ik op een viertal onderdelen van de adviserende en voorlichtende taak van de raden de voornaamste knelpunten aangeduid. Als eerste kwam daarbij het horen van de raad op grond van art. 902a Rv. ter sprake. In verreweg de meeste gevallen levert het horen van de raad geen problemen op. Juist in die gevallen waarin sprake is van een "facultatief horen" zijn de problemen het grootst. Het lijkt er op dat met name in gevallen waarin de raad wordt gehoord bij verlenging van de uithuisplaatsing krachtens onder-

toezichtstelling, de raad nauwelijks op de hoogte is van het verloop van de uithuisplaatsing. Een kritische toetsing van de verlenging van de ondertoezichtstelling is noodzakelijk. In de gevallen waarin de noodzaak van verlenging niet is aangetoond, kan de verdere hulpverlening beter op vrijwillige basis worden voortgezet, zodat de raad niet langer als alibi voor een "oneigenlijke uithuisplaatsing" behoeft te fungeren.

De voorlichting door de raad in (echt)scheidingszaken is de afgelopen jaren aan grote veranderingen onderhevig geweest. Steeds meer heeft men gekozen voor een onderzoeksmethode waarbij de cliënten worden gestimuleerd zelf hun problemen op te lossen. Alleen in die gevallen waarin zij zelf niet tot overeenstemming komen bij wie van beide ouders de minderjarigen na de scheiding zullen verblijven, neemt de raad de zaak in onderzoek. Het onderzoek heeft in deze gevallen een duidelijk hulpverlenend karakter. Een belangrijk knelpunt bij de raden werd hiermee aangeduid. De raad is immers niet op langdurige hulpverlening ingesteld en dit behoort ook niet tot zijn taak. Ook op het terrein van de omgangsregeling bij echtscheiding speelt dit probleem een belangrijke rol. In dergelijke zaken tracht de raad nog wel eens via bemiddeling tot een oplossing te komen. In het Wetsontwerp herziening omgangsrecht is gekozen voor de mogelijkheid de rechter een opdracht tot het verlenen van hulp en steun te laten geven aan een particuliere instelling. De hulpverlener moet aan de kinderrechter verslag uitbrengen. Tevens is de mogelijkheid van een zogenaamde "mini-ondertoezichtstelling" geschapen. Dit gaat in feite een verlenging van de hele echtscheidingsprocedure betekenen. Ik ben het eens met Hoefnagels dat de bemoeiingen van de raad ook in omgangsregelingen beperkt moeten blijven; de grens tussen voorlichting en hulpverlening is immers vaag en voor de cliënten die hulp nodig hebben, is het onduidelijk waarom de raad, gezien zijn doelstelling, de eenmaal op gang gebrachte hulpverlening toch moet afbreken.

Een apart knelpunt vormen de onderzoeken inzake de advisering van de beginseltoestemming tot het opnemen van een - buitenlands - pleegkind. Deze onderzoeken kunnen, gezien ook de spanning tussen voorlichting en hulpverlening beter door andere instellingen worden verricht.

5.3.3. KNELPUNTEN BIJ DE REQUESTERENDE TAAK

Naast de adviserende taak heeft de raad ook een requesterende taak. Op grond van art. 242 BW dient de raad zich op de hoogte te stellen van alle gevallen waarin maatregelen met

betrekking tot het gezag over minderjarigen overwogen dienen te worden. Wanneer de raad op grond hiervan meent dat aan de rechter een kinderbeschermingsmaatregel moet worden gevraagd, kan hij dat, wanneer de wet hiertoe de mogelijkheid verschafft (art. 429b Rv.).

De requesterende bevoegdheid waarvan de raad op dit moment nog het meest gebruik maakt is die van art. 254 lid 2 Boek 1 BW. Op grond van dit artikel heeft de raad, naast ouders, bloed- en aanverwanten tot en met de vierde graad, de bevoegdheid een ondertoezichtstelling te verzoeken wanneer een kind met zedelijke en lichamelijke ondergang wordt bedreigd. Weliswaar kan ook het Openbaar Ministerie een ondertoezichtstelling vorderen, in de praktijk is het echter vrijwel steeds de raad die een ondertoezichtstelling uitlokt. De raad moet het verzoek immers goed met redenen omkleed indienen. Hiervoor doet de raad eerst een onderzoek. Dit onderzoek moet de raad ook doen wanneer het verzoek of de vordering tot ondertoezichtstelling door een ander dan de raad voor de kinderbescherming is gedaan (art. 963 lid 2 Rv. j° art. 1 Uitvoeringsbesluit ondertoezichtstelling). Dit onderzoek is noodzakelijk om de kinderrechter de gewenste voorlichting te kunnen verschaffen wanneer deze de raad op grond van art. 902a Rv. hoort.

Uit het jaarverslag van de raad voor de kinderbescherming te Arnhem blijkt, dat in dit arrondissement een opvallend groot aantal procureursrequesten worden ingediend (171). Dit zijn die gevallen waarin het verzoek tot ondertoezichtstelling niet door de raad maar door ouders of een bloed- of aanverwant wordt gedaan (172). In het jaarverslag wordt de toename van het aantal procureursrequesten toegeschreven aan het feit dat het onderzoek van de raad lang op zich kan laten wachten. Daarnaast constateert men dat het waarschijnlijk is dat het voor meer mensen dan vroeger het geval was voor de hand ligt naar een advocaat te gaan. Bij deze raad vertoont ook het aantal vorderingen door de officier tot ondertoezichtstelling in 1978 een zeer opvallende stijging.

Binnen het arrondissement Arnhem neemt de Stichting voor Jeugd en Gezin te Nijmegen een opmerkelijke plaats in. In tegenstelling tot Jeugd en Gezin te Arnhem is Jeugd en Gezin Nijmegen nogal snel met het verwijzen van ouders naar een advocaat, die zich rechtstreeks bij de Stichting hebben gemeld voor hulp (173). Jeugd en Gezin verwijst deze ouders steeds naar dezelfde advocate omdat zij zeer gedetailleerde requesten maakt. De kinderrechter kan op grond daarvan een ondertoezichtstelling uitspreken. Tot voor kort vond door de raad voor de kinderbescherming geen nader onderzoek plaats, ofschoon art. 1 Uitvoeringsbesluit ondertoezichtstelling j° art. 936 Rv. dat wel eist.

Er bestond ook een duidelijk verschil in beleidsopvatting tussen de raad voor de kinderbescherming te Arnhem en de Stichting voor Jeugd en Gezin te Nijmegen over het karakter van de maatregel van ondertoezichtstelling. Bij Jeugd en Gezin zag men de ondertoezichtstelling niet als een maatregel die pas gehanteerd mag worden wanneer andere vormen van hulpverlening op vrijwillige basis hebben gefaald of niet mogelijk zijn. De opvatting dat de ondertoezichtstelling een stigmatiserend effect zou hebben, wordt volgens Jeugd en Gezin juist in de hand gewerkt door deze te reserveren voor de meest schrijnende gevallen. Het stigma, voor zover daarvan al sprake zou zijn, kan in de opvatting van Jeugd en Gezin verdwijnen, wanneer men de maatregel ook in minder ernstige gevallen zou toepassen. Daarentegen wordt er in de literatuur op gewezen dat de maatregel wordt begrensd door de omstandigheid, dat dit een rechterlijke maatregel is die een beperking van het gezag inhoudt (174). In al die gevallen waarin de aantasting van het gezag niet bepaald noodzakelijk is, zal naar andere middelen moeten worden gezocht om voor de minderjarige verbetering in de situatie te brengen.

Tot aan het einde van de zeventiger jaren is het aantal ondertoezichtstellingen geleidelijk gedaald. Deze daling schreef men onder andere toe aan het verminderen van het aantal "oneigenlijke" ondertoezichtstellingen. Oorzaak hiervoor was de verbetering van de preventie en de hulpverlening op vrijwillige basis (175). Sinds 1978 vertoont het aantal ondertoezichtstellingen weer de neiging te gaan stijgen (176). Het is de vraag of het oneigenlijk gebruik van deze maatregel weer is toegenomen, of met andere woorden deze maatregel weer wordt toegepast om een bepaalde vorm van hulpverlening snel tot stand te brengen of de financiering ervan te garanderen. Het lijkt er echter meer op dat er een nog andere categorie is bijgekomen, nl. het toegenomen gebruik van de strafrechtelijke ondertoezichtstelling.

Deze strafrechtelijke maatregel werd tot voor kort door de kinderrechter zelden of nooit toegepast. Een aantal jongeren die met de politie en justitie in aanraking waren gekomen wordt door de hulpverleningsinstellingen niet opgevangen. Oorzaak daarvoor was de beleidsopvatting bij de particuliere instellingen dat alleen hulp diende te worden verleend aan gemotiveerde cliënten. Mede ook omdat er vrijwel geen opvang van deze zgn. randgroepjongeren was kwamen zij steeds opnieuw tot recidive met als gevolg, dat de rechter werd genooddaakt zwaardere sancties op te leggen. Er lijkt nu echter een grotere bereidheid bij de particuliere instellingen te ontstaan om strafrechtelijke ondertoezichtstellingen te accepteren (177). De Commissie-Anneveldt (Rapport Sanctie-

recht voor jeugdigen, p. 17 en 35) stelt afschaffing van de strafrechtelijke ondertoezichtstelling voor. Naar het oordeel van de commissie is de strafrechtelijke ingang "overbodig en minder juist".

Het lijkt mij "minder juist" naar aanleiding van een strafbaar feit een civielrechtelijke ondertoezichtstelling op te leggen, zoals de commissie voorstelt. Door de cliënten zal de relatie tussen ondertoezichtstelling en strafbaar feit wel degelijk voorop blijven staan. Wanneer de jeugdige, bijv. nadat hij een alternatieve straf heeft gekregen civielrechtelijk onder toezicht moet worden gesteld, is een nieuwe gang naar de rechter een extra belasting. Het toch al zwaar belaste justitiële apparaat zou door dit voorstel nog extra worden belast. De oplossing hiervoor moet mijns inziens in een andere richting worden gezocht (6.3).

In het voorontwerp van wet betreffende de herziening van de ondertoezichtstelling zouden een aantal van de hierboven omschreven knelpunten worden opgelost (178). Duidelijker dan tot nu toe het geval is wordt in de wet omschreven dat voor een ondertoezichtstelling "andere middelen of voorzieningen ter afwending van het gevaar hebben gefaald, of, naar is te voorzien, zullen falen...". Volgens de memorie van toelichting wordt aldus in de wet tot uitdrukking gebracht "dat de gezinsvoogdij alleen in die gevallen van werkelijke noodzaak mag worden toegepast".

Andere knelpunten blijven echter bestaan. In de brief van het W.I.J.N. aan de Minister van Justitie van 20 december 1979 had men zeer zwaarwegende bezwaren tegen het voorontwerp geuit. Zo achtte het W.I.J.N. een geïsoleerde behandeling van deze éne maatregel onjuist en werd de uitbreiding van de taken en bevoegdheden van de raden voor de kinderscherming niet acceptabel geacht. Tevens deelde men de minister mede, van plan te zijn een werkgroep in te stellen die in 1980 ideeën zou formuleren over de wenselijke herziening van het maatregelenpakket. Deze werkgroep bracht in 1981 rapport uit onder de titel "Notitie over toekomstig Jeugd(beschermings)recht" (179). In het laatste hoofdstuk zal ik ingaan op de consequenties die deze voorstellen voor het functioneren en de samenstelling van de raden naar mijn mening zullen hebben. Een van de gevolgen van de voorstellen van het W.I.J.N. zal zijn dat de centrale requesterende rol van de raad voor de kinderscherming zal afnemen naarmate de vernieuwde hulpverlening meer bereid zal (moeten) zijn, zelf het initiatief te nemen om zaken ter bemiddeling of ter beslissing aan de rechter voor te leggen. Wanneer ook minderjarigen meer van het recht gebruik gaan maken zich tot de rechter te wenden zal de rol van de raad ook meer een adviserende kunnen worden.

5.3.4. KNELPUNTEN BIJ DE TOEZICHTHOUDENDE TAAK

De raad voor de kinderbescherming heeft een groot aantal toezichthoudende taken op grond van de diverse wettelijke bepalingen. Over het ontstaan van deze taken is in de vorige hoofdstukken al iets geschreven. In dit onderdeel van hoofdstuk 5 wil ik volstaan met het aangeven van de knelpunten op dit terrein.

De uitoefening van toezichthoudende taken door de raden op de diverse terreinen van de uitvoering van wettelijke regelingen (Pleegkinderenwet, Wetboek van Strafrecht, Beginselenwet- en Uitvoeringsbesluit kinderbescherming en Burgerlijk Wetboek) heeft altijd in de marge van het werk van de raad plaatsgehad. Het is vanuit de literatuur lastig na te gaan wat exact de knelpunten waren die zich hebben voorgedaan. In de jaarverslagen van de raden voor de kinderbescherming is op verschillende plaatsen te lezen dat door de belangrijke uitbreiding van de voorlichtende en adviserende taak van de raad, men niet meer of slechts met grote moeite toekwam aan de toezichthoudende taken (in het bijzonder op strafrechtelijk terrein) (180).

Een van de toezichthoudende taken ligt opgesloten in de hiervoor beschreven Pleegkinderenwet. In onderdeel 5.2.3. van dit hoofdstuk heb ik beschreven hoe dit repressief toezicht een wettelijke basis kreeg. De raden hebben zich op dit terrein zeer terughoudend opgesteld. Men kan zich afvragen of deze bepalingen niet een dode letter zijn geworden.

In zijn concept-notitie "De raad voor de kinderbescherming" van december 1982 constateerde staatssecretaris Scheltema, dat de Pleegkinderenwet in de praktijk niet functioneerde en aanpassing behoeft (181). Daarbij achtte hij het denkbaar dat het toezicht werd opgedragen aan de provinciale of gemeentelijke overheid. Deze toezichthoudende taken worden in het kader van de ontwikkelingen van de Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen (IWRV) en de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen (IWAPV) nader uitgewerkt (zie 6.3.4.).

Vastgesteld kan worden dat deze toezichthoudende taak in de huidige vorm niet bij de raad past. Wanneer provinciale of lokale overheden hiermee worden belast, kan men zich afvragen of specifieke deskundigheden en belangstelling voor de problematiek met jeugdigen van de raad niet worden opgeofferd voor een toezicht, dat zich naar verwachting meer zal richten op de materiële omstandigheden van de jeugdigen.

Nauw met de bovengenoemde toezichthoudende taak van de raad is art. 3 Beginselenwet voor de kinderbescherming (Bwk) verbonden. Volgens dit artikel moeten voogdijverenigingen

aan een aantal voorwaarden voldoen wil de rechter de voogdij over minderjarigen aan deze verenigingen kunnen opdragen. Het toezicht op de naleving van de voorwaarden berust bij de Minister van Justitie, die daarin door de raden voor de kinderbescherming wordt bijgestaan (art. 3 lid 2 Bwk). Dit is ook het geval bij het toezicht op de naleving van de voorwaarden voor gezinsvoogdij-instellingen. Het is opvallend dat bij het toezicht op de naleving van voorwaarden in het kader van de goedkeuring van een inrichting (art. 5 Bwk) geen sprake is van een "bijstaan door de raad". Hier oefent de minister alléén het toezicht uit. De inrichting waar de minderjarige verblijft moet volgens art. 305 lid 1 de raad schriftelijk op de hoogte houden. De raad kan "zo vaak hij dit ter beoordeeling van de toestand der minderjarigen dienstig acht" de pleeggezinnen en inrichtingen bezoeken waar voogdij-instellingen minderjarigen hebben geplaatst (art. 305 lid 3 Bwk). Volgens art. 40 Uitvoeringsbesluit kinderbescherming (Ubk) moet de raad te allen tijde worden toegelaten en dienen daarbij alle terzake dienende inlichtingen te worden verstrekt. Art. 40 Ubk heeft echter een tweeledig karakter aangezien zulks ook geldt voor de door de minister aan te wijzen ambtenaren. Voor een effectief toezicht ware het beter één instantie hiermee te belasten. Ook staatssecretaris Scheltema schrijft in zijn concept-notitie dat het ook in de praktijk niet steeds duidelijk is ten aanzien van de "voogdijpupilleninspectie", waar het toezicht van de raad ophoudt en waar het toezicht van de inspectie van de Directe Kinderbescherming begint (182).

Een derde toezichthoudende taak op civielrechtelijk terrein is gebaseerd op art. 240 lid 2 Boek 1 BW. Op grond hiervan "ziet de raad erop toe dat de gelden die hem ten behoeve van de minderjarige worden uitgekeerd, overeenkomstig hun bestemming worden besteed". Op deze toezichthoudende taak die aan de voorlopige toevertrouwing is verbonden zal ik in dit kader verder niet ingaan.

Tenslotte heeft de raad toezichthoudende taken die op het jeugdstrafrecht zijn gebaseerd. Deze kwamen o.a. hiervoor in onderdeel 5.2.5.3. ter sprake. In feite betrof het een toezicht op de wijze waarop het opgedragen toezicht aan daarvoor door de rechter of het OM aangewezen instellingen functioneerde (in het kader van bijzondere voorwaarden). Deze toezichthoudende taak (art. 77aa Sr.) komt overeen met de functie van het Openbaar Ministerie in het volwassenenstrafrecht. Volgens art. 14d lid 1 Sr. is het Openbaar Ministerie met het toezicht op de naleving der voorwaarden belast.

In de concept-notitie "De raad voor de kinderbescherming" wordt gesteld dat deze toezichthoudende taken in de praktijk

weinig inhoud hebben gekregen. Wel acht de staatssecretaris uit een oogpunt van bewaking van de rechtsorde en in het belang van de individuele minderjarige een toezicht van de overheid op het functioneren van particuliere instellingen in het strafrecht zeker op zijn plaats.

In het kader van de alternatieve sancties voor jeugdigen denkt de Commissie-Anneveldt aan een coördinerende en toezichthoudende taak voor de raad (183). Dit toezicht zou uit een individueel toezicht kunnen bestaan door het uitbrengen van verslag op verzoek van het OM of de kinderrechter over het verloop van de toepassing van de alternatieve sanctie. Daarnaast kan het toezicht uit een algemeen toezicht bestaan. De raad zou het aantal alternatieve sancties kunnen registreren en de problemen signaleren die zich bij de uitvoering voordoen. Volgens de Commissie-Anneveldt is het van belang dat bij de uitvoering van de alternatieve sanctie de jeugdige wordt begeleid. Deze begeleiding kan volgens de commissie op verschillende aspecten betrekking hebben, zoals de begeleiding van de persoon van de verdachte, het toezicht op de inspanningen en de voorlichting van justitiële instanties. Daarbij kan voor het uit te oefenen toezicht ook medewerking door gemeentelijke instellingen en -diensten worden verleend (afhankelijk van de aard van het project). Ik voel zelf het meest voor de suggestie van de nota van D'66 "Jeugdrecht terecht!". De raad zou een coördinerende taak moeten krijgen en ervoor dienen te zorgen, dat verslag over het verloop van de sanctie aan het OM of de jeugdrechter wordt uitgebracht.

5.3.5. SAMENVATTING

Dit onderdeel van het vijfde hoofdstuk behandelde de knelpunten die zich bij de uitoefening van de taken en bevoegdheden van de raden voor de kinderbescherming in de praktijk hebben voorgedaan. Ik heb het gebied van de taken van de raden in een viertal deelterreinen onderscheiden. Daarbij moest ik mij beperken tot die terreinen waar de knelpunten een gevolg waren van het niet voldoende kunnen uitvoeren van de taak op grond van wettelijke bepalingen (bijv. bij toezichthoudende taken. In dit verband kwamen tevens de taken aan de orde die de raad in de loop der tijd had gekregen en die eigenlijk niet bij de raad thuishoorden (langdurige hulpverlening in het kader van voorlopige toevertrouwing etc.)).

Bovendien heb ik mij vrijwel volledig beperkt tot de knelpunten op het terrein van de sociale afdeling van de raad. Daarbij moet ik erkennen dat de financiële knelpunten in de praktijk, zowel voor de raad als voor de cliënten, een belangrijke invloed uitoefenen op de wijze waarop ook de socia-

le afdeling kan functioneren. Ik heb gemeend deze knelpunten te moeten laten liggen, omdat zulks een feitelijke beschrijving van de financiële taken van de raden noodzakelijk zou maken. Dit valt echter buiten het kader van dit werkstuk.

Bij de knelpunten op het terrein van het jeugdstraf(proces)-recht en bij de voorlichtende en adviserende taak van de raad op civielrechtelijk terrein, heb ik reeds een samenvatting gegeven. In dit onderdeel wil ik volstaan met een korte aanduiding van de hoofdlijnen.

In het jeugdstraf(proces)recht kwamen twee ontwikkelingen aan de orde die het functioneren van de raden raken: de enquête en de vroeghulp. Van deze beide taken werd door mij aangegeven dat ze beter niet door de raden konden worden verricht. Mijn voorstel is de enquête in jeugdstrafzaken door de politie te laten verrichten. De vroeghulp zou door particuliere instellingen moeten worden verricht. In feite is dat in de literatuur ook steeds bepleit, maar desondanks koos de staatssecretaris er in 1979 voor deze bij de raden onder te brengen.

Bij de voorlichtende en adviserende taken viel op, dat de raad in een aantal gevallen voor verlenging van uithuisplaatsing werd gehoord, zonder zelf voldoende op de hoogte te zijn van de noodzaak van deze verlenging.

In scheidingszaken is de onderzoeksmethode in de loop der jaren sterk veranderd. Uitgangspunt is nu, te trachten samen met de cliënten tot een oplossing te komen. Het onderzoek heeft hier een duidelijk hulpverlenend karakter. Wanneer meer langdurige hulp noodzakelijk is, kan deze niet door de raad worden gegeven. Hiervoor zouden de particuliere instellingen moeten worden aangewezen die overigens in enkele gevallen de voorlichting/hulpverlening in omgangsregelingen op zich hebben genomen.

Bij onderzoeken betreffende de advisering inzake de beginseltoestemming voor een buitenlands pleegkind werd eveneens gepleit voor voorlichting en hulpverlening door particuliere instellingen. Hierbij werd gedacht aan de bemiddelingsorganen zelf (het Bureau Interlandelijke Adoptie, B.I.A.) of Centrales voor Pleeggezinnen.

Tenslotte heb ik op de knelpunten bij de requestrerende en toezichthoudende taken gewezen. Het is thans nog zo dat in verreweg de meeste gevallen de raad voor de kinderscherming het verzoek tot een ondertoezichtstelling bij de rechter indient. Deze "centrale requestrerende rol van de raad" zal afnemen wanneer andere instellingen bereid en in staat zijn zelf het initiatief te nemen zaken ter beslissing aan de rechter voor te leggen. De rol van de raad zou veel meer een adviserende worden.

Aan een groot aantal toezichthoudende taken blijkt in de

praktijk niet te worden voldaan. Ik heb er in het voorgaande onderdeel voor gepleit sommige door andere instanties te laten verrichten (provinciale of gemeentelijke overheden). Andere met name strafrechtelijke toezichthoudende taken kunnen voor een deel in het kader van bijv. alternatieve sancties wel door de raden worden verricht (met name de coördinerende functie).

5.4. DE VERHOUDING VAN DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING TOT ANDERE JEUGD(BESCHERMINGS)INSTANTIES

5.4.1. ALGEMEEN

In de hiernavolgende onderdelen van dit hoofdstuk zal ik nader ingaan op de plaats van de raad voor de kinderbescherming. Traditioneel werd de raad een justitiële kinderbeschermingsinstelling genoemd en deze plaats heeft hij in de loop der tijd wel behouden. Dat betekent, dat bij een beschrijving van de plaats van de raad voornamelijk naar de verhouding met justitiële of semi-justitiële instellingen en personen zal worden gekeken. In de loop der tijd hebben zich ten aanzien van de plaats van de raad echter ook belangrijke veranderingen voorgedaan. Dat houdt in, dat ook aan deze ontwikkelingen aandacht zal moeten worden besteed. Met name zal dat de verhouding raad - overige hulpverleningsinstellingen en de verhouding raad - belangenvertegenwoordigers van ouders en minderjarigen betreffen.

5.4.2. DE VERHOUDING VAN DE RAAD TEN OPZICHTE VAN DE GEZINSVOOGDIJ- EN VOOGDIJVERENIGINGEN

De uitvoering van de door de raad voor de kinderbescherming gevraagde maatregelen berust voor een belangrijk gedeelte bij de gezinsvoogdij- en voogdijverenigingen. In de loop van de jaren '70 nam de aandacht voor de organisatie en structuur van deze kinderbeschermingsinstellingen toe. In de nota Jeugdbescherming en Justitie deed staatssecretaris Wiersma een aantal voorstellen tot verdergaande schaalvergroting en het samensmelten van gezinsvoogdij- en voogdijverenigingen. Op deze nota kwam een storm van kritiek los. Men vond dat de nota zich ten onrechte beperkte tot de structuur van de kinderbescherming. Het streven zou veel-
eer gericht moeten worden op een integratie van de jeugdwelzijnszorg.

De voogdijverenigingen bestaan sinds de invoering van de kindernetten in 1905. Art. 421 (oud) BW opende de mogelijkheid, dat de rechter de voogdij opdroeg aan een rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging of stichting of instelling van weldadigheid. In de statuten moest wel "de duurzame verzorging van de minderjarige" voorop staan. Wanneer deze instellingen voldeden aan de door de Minister van Justitie gestelde voorwaarden, konden zij voor subsidie in aanmerking komen. De overheid hield toezicht op het doen en laten van de gesubsidieerde voogdijverenigingen (o.a. door het Algemeen College van Toezicht en Bijstand voor het Rijkstucht- en Opvoedingswezen). Door de wijziging van het BW in 1947 kan een voogdijvereniging slechts met de voogdij worden belast, wanneer deze zich onderwerpt aan de door de overheid gestelde voorwaarden en het daaraan verbonden toezicht (184).

De voogdijverenigingen kenden een bestuur en leden. Het werk van de voogdijverenigingen werd door het bestuur en de leden gezamenlijk verricht. Pas aan het einde van de jaren '30 kwamen er beroepskrachten bij de verenigingen. Na 1945 groeide het maatschappelijk werk snel. Dit leidde tot meer professionalisering en institutionalisering van het voogdijwerk. De vrijwillige medewerkers verdwenen praktisch helemaal van het toneel.

De huidige wettelijke basis van de voogdij-instellingen is te vinden in de Beginselenwet voor de kinderbescherming (Bwk) van 1961 (185). Artikel 3 lid 1 verwijst daarbij naar art. 302 lid 1 Boek 1 BW. Volgens dit artikel kan de rechter de voogdij opdragen aan een rechtspersoon die aan daartoe bij de Beginselenwet voor de kinderbescherming te stellen eisen voldoet. De voorwaarden waaraan de rechtspersoon moet voldoen worden in art. 3 lid 1 Bwk sub a t/m c opgesomd. De Minister van Justitie houdt volgens art. 3 lid 2 Bwk toezicht op de naleving van deze voorwaarden en wordt daarbij bijgestaan door de raden voor de kinderbescherming. Nadere regels ter uitvoering van de Beginselenwet zijn volgens art. 32 lid 1 Bwk vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (Besluit van 25 juli 1964 Stb. 327, Uitvoeringsbesluit kinderbescherming Ubk). Volgens art. 22 Ubk is de instelling verplicht de minister en de raad in te lichten over haar werkzaamheden. Volgens art. 40 Ubk moeten de raad voor de kinderbescherming en de door de minister aan te wijzen ambtenaren te allen tijde in de inrichtingen en gezinnen waarin de pupillen zijn geplaatst worden toegelaten. De raad moet echter op de hoogte zijn waar de minderjarigen zich bevinden, teneinde deze toezichthoudende taak ook werkelijk te kunnen effectueren. Art. 305 lid 1 Boek 1 BW bepaalt, dat "de rechts-

persoon die haar toevertrouwde minderjarigen in pleeggezinnen of inrichtingen doet opnemen, de raad voor de kinderscherming *schriftelijk* op de hoogte moet houden van de plaatsen waar zij zich bevinden". De raad kan dan de pleeggezinnen en inrichtingen bezoeken, "zo vaak de raad dit ter beoordeling van de toestand van de minderjarigen dienstig oordeelt" (art. 305 lid 3 BW).

Het toezicht is ingegeven door de vrees, dat misbruiken bij instellingen, en meer in het bijzonder bij inrichtingen gemakkelijker verborgen kunnen blijven dan bij particulieren.

De raden maken met zeer grote terughoudendheid van deze toezichthoudende bevoegdheid gebruik. Het toezicht wordt in hoofdzaak uitgeoefend door de ambtenaren van het ministerie namens de minister.

Voor de praktijk is verder nog van belang dat de raad vóór de totstandkoming van de maatregel van ontzetting of ontheffing reeds contact met de voogdij-instelling opneemt. Discontinuïteit in de hulpverlening wil men hiermee zoveel mogelijk trachten tegen te gaan.

Gezinsvoogdij-instelling

Bij de invoering van de ondertoezichtstelling in 1922 was er nog geen sprake van een duidelijke organisatie van de gezinsvoogdij. Volgens art. 4 Uitvoeringsbesluit ondertoezichtstelling van 19-6-1922 Stb. 402 werd bepaald, dat "alleen lichamen op het gebied van de kinderscherming werkzaam, personen aan de kinderrechtster kunnen opgeven die bereid zijn de taak van gezinsvoogd te aanvaarden". De samenwerking tussen de bestaande verenigingen "Pro Juventute" en het "korps gezinsvoogden" werd in de loop der tijd steeds intenser. Rond de jaren '30 ontstonden ook de "R.K.-verenigingen voor gezinsvoogdij en patronage". Na de Tweede Wereldoorlog kwam de organisatie van de gezinsvoogden via de verenigingen "Pro Juventute" en de "R.K.-verenigingen voor gezinsvoogdij en patronage" tot ontwikkeling. In 1955 werd, zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, een begin gemaakt met de subsidiëring van de gezinsvoogdijverenigingen. Volgens de huidige wettelijke regeling heeft de instelling geen directe taak ten aanzien van ondertoezichtgestelde minderjarigen (186). Volgens art. 255 lid 1 Boek 1 BW benoemt de kinderrechtster bij de toewijzing van het verzoek of de vordering (tot ondertoezichtstelling, art. 254 lid 2 Boek 1 BW) tevens een gezinsvoogd, die onder zijn leiding toezicht houdt. Van de benoeming van een gezinsvoogdij-instelling is in dit artikel geen sprake. Delfos en Doek leiden hieruit af, dat art. 4 geen wettelijke basis vormt voor het werk van de in-

stellingen op het terrein van de gezinsvoogdij, omdat de kinderrechtter de instellingen geen opdracht tot het verlenen van leiding en bijstand aan gezinsvoogden zou geven.

Volgens mevr. Rood-De Boer was daarentegen art. 4 Bwk wel als een wettelijke basis voor het werk van de gezinsvoogdij-verenigingen bedoeld (187). Zij heeft op deze regeling echter veel kritiek. Volgens haar is de wettelijke definitie van de verenigingen voor gezinsvoogdij onbevredigend, "op grond van de schraalheid en de verwarring die hierdoor eergewekt dan weggenomen worden" (188).

Tenslotte verwijst art. 255 lid 1 Boek 1 BW ook naar de hiervoor reeds uitvoerig ter sprake gekomen kwestie van de leiding van de gezinsvoogdij. In een voorontwerp van wet betreffende de herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling wordt voorgesteld, dat de gezinsvoogdij-instelling de leiding van de ondertoezichtstelling zal krijgen (189).

De gezinsvoogdij-verenigingen waren aanvankelijk vooral organisaties van vrijwillige niet-gesubsidieerde krachten. Later gingen steeds meer beroepskrachten de plaats van de vrijwillige gezinsvoogden innemen. De eerste beroepskrachten waren de ambtenaren voor de kindervetten die aan de verenigingen "Pro Juventute" waren verbonden. In het vorige hoofdstuk werd uitvoerig beschreven dat het merendeel van deze ambtenaren bij de reorganisatie van de voogdijraden in 1956 in dienst trad van de raden voor de kinderbewerking. Dankzij de subsidieregelingen van 1955 kon dit verlies worden opgevangen en een begin worden gemaakt met de opbouw van de bureau's met maatschappelijk werkers. De laatste jaren hoort men steeds meer de roep tot terugkeer naar de vrijwilligers bij de gezinsvoogdijverenigingen. De wettelijke regeling van de taak en de positie van de gezinsvoogdijverenigingen vond plaats bij de totstandkoming van de nieuwe Beginselenwet voor de kinderbewerking van 9-11-1961 Stb. 403 (art. 4 lid 1 Bwk).

Volgens art. 255 lid 2 BW moet de kinderrechtter alvorens tot benoeming van een gezinsvoogd over te gaan het gevoelen van een rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging inwinnen. Bij de uitoefening van de leiding van het toezicht (hulp en steun) roept hij zoveel mogelijk de medewerking van de vereniging in. De voorwaarden waaraan de gezinsvoogdij-instelling moet voldoen wil zij voor een "opdracht tot hulp en steun" in aanmerking komen, zijn in art. 4 lid 2 Bwk te vinden. Volgens dit artikel betreffen deze voorwaarden het personeel, de wijze van leiding, bijstand en toezicht en de inrichting van de administratie. De nadere uitwerking is te vinden in de art. 13 t/m 25 Ubk. Evenals bij de voogdijverenigingen berust het toezicht op de naleving van de voor-

waarden bij de Minister van Justitie, bijgestaan door de raad voor de kinderbescherming (art. 4 lid 3 Bwk). Volgens Delfos en Doek is het toezicht van de raden echter niet geheel duidelijk (190). In het voorontwerp is getracht dit toezicht van de raad duidelijker gestalte te geven. Men heeft daarin voor het stelsel gekozen dat ook in art. 260 lid 3 Boek 1 BW is neergelegd (191). Als instantie die de machtiging zou verlenen werd de raad voor de kinderbescherming aangewezen en niet zoals nu de kinderrechter. De reden hiervoor was, dat de raad ook al met andere controlerende taken in het voorontwerp was belast (art. 263 lid 2 van het voorontwerp).

Op deze voorgestelde regeling is veel kritiek gekomen. Er was zelfs sprake van "een concentratie van macht bij de Raad voor de Kinderbescherming" (192). Lidia Ritzema e.a. stelde, dat er ook voor de ouders weinig in gunstige zin was veranderd. De leiding over de uitvoering van de maatregel zou van de kinderrechter naar de gezinsvoogd verschuiven, met op de achtergrond "de controlerende Raad voor de Kinderbescherming". Ook het W.I.J.N. heeft in een reactie bezwaren tegen het voorontwerp geuit (193).

Tenslotte berust volgens art. 46 Ubk de dagelijkse leiding van de gezinsvoogden bij de gezinsvoogdijverenigingen. Weliswaar heeft de kinderrechter wettelijk gezien nog formeel de leiding van de uitvoering van de gezinsvoogdij, maar in de praktijk is het de invloed van de vereniging die het gezag van de kinderrechter overtreft.

De gezinsvoogdijvereniging is vaak al bij de voorbereiding van een ondertoezichtstelling betrokken, aangezien de raad voor de kinderbescherming met de vereniging contact opneemt om de mogelijkheden van de uitvoering van de maatregelen te bezien. Wanneer het onderzoek van de raad is afgerond en de maatschappelijk werker een duidelijke visie heeft over de problematiek van de jeugdige en zijn omgeving kan reeds overleg met de instelling plaatsvinden. Daarbij kan de visie van de maatschappelijk werker van de raad worden getoetst aan de visie van de hulpverlener van de instelling. Moeilijkheden doen zich in de praktijk voor, wanneer acute problemen een snelle start van de hulpverlening noodzakelijk maken. Het is hiervoor nodig dat er werkafspraken worden gemaakt tussen raden, gezinsvoogdij-instellingen en kinderrechter. In veel arrondissementen zijn deze nu inmiddels in de praktijk gebracht.

Samenwerking

Na 1955 werd steeds meer de vraag gesteld of het wel zo noodzakelijk was de taken in het kader van de uitvoering van de ontheffing en de ontzetting en de taken in verband met de

uitvoering van de ondertoezichtstelling door verschillende rechtspersonen te laten uitvoeren. De oplossing hiervoor zocht men aanvankelijk nog in de samenwerking tussen instellingen van *dezelfde* levensbeschouwelijke richting. Deze fusies hadden het voordeel dat de continuïteit in de hulp- en steunverlening aan het kind was gewaarborgd. Bovendien werd het functioneren van de particuliere kinderbescherming belemmerd, doordat daarin een groot aantal afzonderlijke verenigingen werkzaam was, die of voogdij- of gezinsvoogdijverenigingen waren.

In het rapport Jeugdbeschermingsrecht en de nota Jeugdbescherming en Justitie werd voorgesteld de voogdij- en gezinsvoogdijverenigingen te laten opgaan in jeugdbeschermingsinstellingen. Deze fusies zullen mede een aanzet geven tot een toekomstige reorganisatie van de raden voor de kinderbescherming.

5.4.3. DE VERHOUDING RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING - MINISTER VAN JUSTITIE

In het algemeen heerst er nogal wat onduidelijkheid hoe men de verhouding tussen de raad en de Minister van Justitie moet kenschetsen. Enerzijds wordt gesproken over een zuiver ambtelijk orgaan, rechtstreeks ondergeschikt aan de minister. Anderzijds meent men uit de samenstelling van de raad (waarvan de leden particuliere personen zijn) te kunnen afleiden, dat de raad een van de minister onafhankelijk orgaan zou zijn.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt (zie hoofdstuk 1), dat de voogdijraad destijds door de overheid in het leven was geroepen "als orgaan van openbaar gezag". In de memorie van toelichting stond letterlijk: "De voogdijraad is bestemd om tegenover het particulier initiatief de leidende functie van de overheid uit te oefenen, en omgekeerd tegenover de rechter en het openbaar ministerie de rol te vervullen van betrouwbaar en onafhankelijk college van advies" (194). Doek schrijft hierover dat hij de raad duidelijk als een overheidsorgaan ziet, maar dat de raad ook een functie ten behoeve van het particulier initiatief vervult. Hij zou zelfs een schakel tussen overheid en particulier initiatief moeten zijn (195).

Bij de reorganisatie van de voogdijraden in raden voor de kinderbescherming werd in de gegroeide verhouding tussen overheid en particulieren geen wijziging gebracht. De overheid had alleen tot taak waar het particulier initiatief tekort schoot in te grijpen in het belang van de minderjarige. Tevens bestond zijn taak in het uitoefenen van algemeen toezicht. Om te beoordelen wat in het belang van de minderjari-

ge was, moest de overheid beschikken over een orgaan dat bij uitstek deskundig was. Inbreng van het particulier initiatief was daarvoor strikt noodzakelijk. Dat betekende dat de raden zelf autonoom waren in het beslissen of een zaak al dan niet bij de rechter moest worden aangebracht. Dat kan in die gevallen waarin de raad zelf op gebreken in de relatie tussen ouders en minderjarige attent was gemaakt.

Ná de reorganisatie werd door de instelling van een ambtelijk bureau verder gestalte gegeven aan deze dualistische positie van de secretaris. Het bureau, met de secretaris van de raad als directeur moest o.a. onderzoeken verrichten voor de raad. Middels het lidmaatschap van de secretaris van het college werd het bureau in de raad geïncorporeerd.

De centrale leiding van het werk van de raden kwam in handen van het Departement van Justitie te liggen. De minister zelf droeg de verantwoordelijkheid voor het werk van de raden. Aangezien de raad geen zuiver ambtelijk orgaan was, betekende zulks, dat de Minister van Justitie de raden wel aanwijzingen kon geven, maar dat hij hen ook voldoende arm-slag moest geven "omdat anders het levensbeschouwelijke en particuliere element niet voldoende tot zijn recht zou komen" (196).

Uit het bovenstaande volgt, dat de raad voor de kinderbescherming, anders dan bij de attributie van bestuursbevoegdheid aan de ambtenaar, niet als ondergeschikte van de minister is te beschouwen (197). Dat betekent dat de minister geen verdergaande zeggenschap heeft dan die, welke voortvloeit uit de hem wettelijk toegekende bevoegdheden. Die zeggenschap over de raden is in de wet in zeer verschillende mate aanwezig. Soms is er alleen sprake van een zeer marginale zeggenschap via de bevoegdheid tot benoeming en ontslag van de leden van het college (thans art. 6 Organisatiebesluit 1982). Soms kan de minister aan de raad voor de uitoefening van zijn bevoegdheid algemene instructies geven (art. 4 lid 1) en een enkele maal kan hij zelfs voor de uitoefening van zijn bevoegdheid bijzondere instructies geven (art. 20 lid 3). Volgens het rapport van de Commissie-Abbenhuis oefent de raad voor de kinderbescherming namens de overheid - onafhankelijk tegenover de rechter en het openbaar ministerie - de hem door de wet opgedragen taken uit onder uiteindelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie (198). De raad heeft bij het vaststellen van zijn beleid grote vrijheid. Dat betreft dan de algemene taken van de raden en de behandeling van afzonderlijke zaken. De grenzen van het beleid van de raden liggen echter vast in de wettelijke voorschriften en circulaires. De belangrijkste wettelijke grondslag voor het beleid van de raad is het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming van 1982 (199).

De verhouding Minister van Justitie - raad voor de kinderscherming is in artikel 4 van het Organisatiebesluit geregeld. Volgens art. 4 lid 1 neemt de raad "bij de uitvoering van zijn taak de door Onze Minister gegeven algemene aanwijzingen in acht". Het betreft hier echter alleen opdrachten van algemene aard en geen opdrachten ten aanzien van bepaalde minderjarigen (200). Deze bepaling geeft nog duidelijker dan het Organisatiebesluit raden voor de kinderscherming van 1969 (201) aan, dat het om algemene opdrachten gaat. Volgens art. 25 van het Organisatiebesluit 1969 diende de raad zich van de opdrachten te kwijten, "waarmee Onze Minister hem in aangelegenheden, de kinderscherming betreffende, belast". Deze bepaling was bij de reorganisatie van de voogdijraden in raden voor de kinderscherming in de wet gekomen (202). Daarvoor schreef de wet voor dat: "de voogdijraad zich kwijt van de opdrachten, waarmede Onze Minister van Justitie hem in aangelegenheden, minderjarigen betreffende belast" (art. 19) (203). In hoofdstuk 3 ben ik daarop uitvoeriger ingegaan (3.2.4.). Kernvraag was des tijds, welke bevoegdheden de minister had om tot een eenheid van beleid bij de verschillende raden te komen. De Raad van State had er op aangedrongen via een regeling bij a.m. v.b. zorg te dragen voor een zoveel mogelijk gelijk beleid bij de raden. Het Organisatiebesluit voogdijraden 1905 was echter vrij summier in het toekennen van zeggenschap van de minister over de voogdijraden. Wel trachtte de minister dit later nog te ondervangen door het uitvaardigen van circulaires aan de raden, doch dit streven had niet erg veel succes. In het Organisatiebesluit 1982 is deze kwestie nu duidelijker geregeld. Volgens de nota van toelichting zijn de raden voor de kinderscherming verantwoordelijk voor de bepaling van hun beleid: "Teneinde te grote verschillen in de werkwijze van de raden in de verschillende arrondissementen te voorkomen kan de Minister van Justitie algemene aanwijzingen geven".

Een aantal bevoegdheden zijn in het Organisatiebesluit raden voor de kinderscherming 1982 uitdrukkelijk aan de minister voorbehouden. Allereerst de benoeming en het ontslag van de leden van de raad (art. 6) (204). Volgens art. 10 wijst de minister uit de leden van de raad, de raad gehoord, een voorzitter aan. De raad zelf wijst uit zijn midden een ondervoorzitter aan voor de tijd van twee jaar en doet daarvan mededeling aan de minister (art. 10 lid 1 en 3). Deze bepalingen stemmen geheel overeen met resp. art. 7 lid 1 en art. 7 lid 3 en 4 van het Organisatiebesluit 1969.

De benoeming en het ontslag van de secretaris is opnieuw aan de minister voorbehouden (art. 14 lid 1). In het Organisatiebesluit 1969 stond echter dat de secretaris tevens adviserend lid van de raad was (art. 8 lid 1). Deze tweeslachtige

funktie, enerzijds adviserend lid van de raad en anderzijds directeur van het bureau is in het huidige Organisatiebesluit gehandhaafd (art. 19). Hij heeft nu echter nog slechts een raadgevende stem. Volgens de nota van toelichting is een adviserend lidmaatschap van de raad daarvoor niet nodig.

Als directeur van het bureau regelt de secretaris van de raad, met inachtneming van o.a. de aanwijzingen van de minister, de werkzaamheden van het bureau (art. 20 lid 3). Voor een goede uitvoering van deze werkzaamheden is bekwaam personeel nodig. Het zou voor de hand liggen dat de secretaris tevens belast zou zijn met de benoeming van het personeel. Dit geschiedt volgens art. 21 lid 1 echter door de minister. Verwarrend is in dit verband dat art. 21 lid 2 bepaalt, dat aangelegenheden die met het functioneren, de benoeming en het ontslag van het personeel verband houden weer wél door de directeur worden behandeld. In de praktijk heeft de afdeling personeel van de hoofdafdeling raden voor de kinderbescherming van het Directoraat-generaal Jeugdbescherming en Delinkwentenzorg van het Ministerie van Justitie vaak de doorslaggevende stem bij kwesties van benoeming en ontslag van personeel. Dat hieruit spanningen tussen de afzonderlijke raden en het departement kunnen voortvloeien ligt voor de hand. Ook dit is een aspect dat bij een toekomstige reorganisatie kan worden meegewogen.

De invloed van de minister op het beleid van de raad komt tenslotte nog tot uiting in art. 2 lid 1 waarin is bepaald dat de raad een reglement vaststelt, dat de goedkeuring van de minister nodig heeft. De minister draagt de zorg dat de raad voldoende gedocumenteerd is m.b.t. de kinderbescherming in zijn geheel (art. 31 lid 2) en de raad is verplicht jaarlijks voor 1 april de minister een beredeneerd jaarverslag te sturen (art. 34). Tevens wordt de minister ingelicht over de afloop van een klachtzaak die bij de klachtencommissie aanhangig is gemaakt (art. 38 lid 3).

5.4.4. DE VERHOUDING RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING - OFFICIER VAN JUSTITIE EN KINDERRECHTER

Bij een bespreking van de taken van de raad voor de kinderbescherming is al naar voren gekomen, dat er op grond van de wettelijke taken een frequent contact tussen de raad voor de kinderbescherming en de officier van justitie en kinderrechter moet bestaan. De raad richt zich tot de officier wanneer men een voorlopige toevertrouwing wil krijgen. In strafzaken kan de raad adviseren over de wenselijkheid van vervolging (art. 495 lid 2 Sv.). De officier moet bij de raad in-

lichtingen inwinnen "omtrent de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de verdachte" (art. 495 lid 1 Sv.). De raad en de officier behoren op grond van deze bepaling intensief overleg met elkaar te voeren. Daarbij komt nog dat de kinderrechter in de zaak betrokken moet worden wanneer de officier de zaak ter terechtzitting aanhangig wil maken, terwijl de raad had geadviseerd van vervolging af te zien. De officier kan volgens het Hof Amsterdam daarbij volstaan met het sturen van een brief aan de kinderrechter waarin hij deze mededeelt tot dagvaarding te zullen overgaan tégen het advies van de raad in (205). Het voorgeschreven overleg eist, dat de kinderrechter hieromtrent zijn oordeel aan de officier geeft. De officier moet "het gevoel" van de kinderrechter inwinnen wanneer hij onvoorwaardelijk van vervolging wil afzien (art. 493 lid 1 Sv.). Hij moet zelfs de machtiging van de kinderrechter hebben wanneer hij voorwaardelijk van vervolging wil afzien (art. 493 lid 2 Sv.). Volgens Delfos/Doek is de praktische betekenis van dit voorschrift zeer gering (206). Wanneer de kinderrechter niets voelt voor een onvoorwaardelijk afzien van vervolging belet geen enkel voorschrift de officier zijn bevoegdheid onvoorwaardelijk te seponeren door te zetten. De verhouding tussen de officier en de kinderrechter kan hierdoor wel verslechteren. Bij de machtiging van de kinderrechter die voor een voorwaardelijk sepot nodig is moet de kinderrechter zich met de te stellen voorwaarden kunnen verenigen (207). Wanneer de kinderrechter geen machtiging verleent, moet worden aangenomen dat de officier niet tot een voorwaardelijk sepot mag overgaan.

In een circulaire van 29 juni 1934 drong de Minister van Justitie er bij het Openbaar Ministerie op aan, zich als regel te laten voorlichten over de persoonlijkheid en het milieu van de dader (208). Tevens bepaalde deze circulaire dat soms tot vervolging van minderjarigen werd overgegaan zonder dat was gebleken dat er aandacht was geschonken aan de vraag of niet beter langs andere dan strafrechtelijke weg had moeten worden opgetreden. In een bijlage bij een circulaire van 13 mei 1949 schreef de toenmalige Minister van Justitie, Weijers, dat in het algemeen een civielrechtelijke behandeling de voorkeur verdiende boven een strafrechtelijke, wanneer de minderjarige wel strafrechtelijk verantwoordelijk werd geacht (209). In een circulaire van 1 september 1952 constateerde de Minister van Justitie, Mulderije, dat het contact tussen officier van justitie, kinderrechter en voogdijraad in veel arrondissementen nog te wensen overliet (210). Door gebrek aan coördinatie was het van het toeval afhankelijk of een zaak tegen een minderjarige langs civielrechtelijke of strafrechtelijke weg werd afgedaan. De speciale aandacht van de parketten werd gevraagd voor de gang van zaken in het arrondissement

's-Gravenhage, waar alle processen-verbaal door de substituit officier van justitie die met de kinderstrafzaken was belast in een tweewekelijks overleg met de kinderrechtter en de voogdijraad werden ingebracht. De rol werd tevoren door het parket aan de raad en de kinderrechtter toegestuurd. Bij dit overleg werd afgesproken wat er verder met de zaak zou gebeuren en of een rapport van de ambtenaren voor de kinderwetten nodig was. Het voordeel hiervan was dat de voogdijraad kon bezien of civielrechtelijke maatregelen tegen andere kinderen uit het gezin nodig waren. Deze praktijk werd bekend als het zogenaamde driehoeksoverleg. Dit overlegmodel werd niet in alle arrondissementen ingevoerd. In verreweg de meeste arrondissementen bestaat tegenwoordig wel een driehoeksoverleg waarin alle opgemaakte processen-verbaal door de kinderrechtter, officier en raad worden besproken. In het verleden hanteerde men voor deze bespreking vaak verouderde gegevens uit de rapporten of dossiers van de raden voor de kinderbescherming. Tegenwoordig wordt dit bezwaar ondervangen door de hiervoor vermelde rapportage van de zogenaamde enquête direct na het afsluiten van het proces-verbaal.

Tegen de aanwezigheid van de kinderrechtter bij het driehoeksoverleg rijst de laatste jaren steeds meer bezwaar. Men meent dat de betrokkenheid van de kinderrechtter bij de beslissingen omtrent de vervolging zijn onafhankelijkheid als rechtter in het gedrang brengt. Wanneer de officier onvoorwaardelijk wil seponeren zal "het gevoelen" van de kinderrechtter in de praktijk meestal wel aansluiten bij de visie van de officier. Veel moeilijker wordt het wanneer de kinderrechtter toch op vervolging zou aandringen. Als de officier die zou volgen komt de onafhankelijkheid van dezelfde kinderrechtter bij de behandeling ter terechtzitting wel in het gedrang. De kinderrechtter moet dan immers een zaak berechten waarin hijzelf op vervolging heeft aangedrongen. Ook bij het voorwaardelijk sepot heeft de kinderrechtter de bevoegdheid geen machtiging te verlenen. De officier kan dan niet tot het voorgenomen voorwaardelijk sepot besluiten zoals hiervoor al werd opgemerkt. Toch kan hij eventueel nog wel tot vervolging overgaan. De kinderrechtter heeft dan opnieuw de mogelijkheid deze beslissing te corrigeren door in zijn vonnis de ongewenstheid van een dagvaarding tot uitdrukking te brengen (bijv. schuldig zonder toepassing van straf of maatregel). Bij het vervolgingsoverleg kan zich het probleem voordoen dat de kinderrechtter zich bij de raad aansluit in de gedachte dat geen vervolging gewenst is. Wanneer de officier toch vervolgt kan de kinderrechtter opnieuw in zijn vonnis tot uitdrukking brengen dat hij vervolging ongewenst vindt.

Gezien de bezwaren zou het driehoeksoverleg kinderrechtter,

officier van justitie, raad moeten worden gewijzigd in een overleg politie, officier, raad met eventueel inschakeling van de bestuurlijke autoriteiten (211).

5.4.5. DE VERHOUDING RAAD - OVERIGE HULPVERLENINGSINSTELLINGEN

Van groot belang voor het werk van de raad voor de kinderscherming is de verhouding tussen raad en overige hulpverleningsinstellingen. Een belangrijke taak is immers de verwijzende taak. Door de marginale opstelling van de raden speelt verwijzing naar andere instanties een grote rol. De hulp die door deze instellingen en personen dient te worden gegeven is erg verbrokken georganiseerd. Op departementaal niveau ressorteren deze instellingen onder tenminste drie Ministeries: Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Justitie en Onderwijs en Wetenschappen. Voor de hulpvrager is het hierdoor moeilijk de juiste helpende instantie te vinden. Een goede organisatie van het hulpverleningsaanbod en daarop afgestemd verwijsmogelijkheden zijn dringend noodzakelijk. Voor een goede hulpverlening aan jeugdigen en hun opvoeders staat voorop, dat de hulpverleningsinstellingen zich zodanig presenteren dat de potentiële cliënten hun weg naar die instellingen weten te vinden.

Op grond van zijn huidige taak moet de raad zo goed mogelijk de voorwaarden voor adequate hulpverlening bewaken en zo nodig een aanzet geven tot verbetering van die voorwaarden. Volgens het Verslag (212) dient de raad coördinerend of stimulerend op te treden teneinde adequate hulpverleningsvoorzieningen in zijn arrondissement te verkrijgen. Pas wanneer die ontbreken en dit ernstige schade aan cliënten zou berokkenen, behoort de raad deze hulp zelf te verlenen. Hij moet daarbij de intentie hebben deze zo spoedig mogelijk over te dragen aan daartoe geëigende hulpverleningsinstellingen. Op zichzelf is dit een lovenswaardig uitgangspunt maar de neiging bij hulpverleningsinstellingen de vaak lastige en conflictueuze zaken van de raden over te nemen zal hiermee zeker niet groter worden.

Ook in de Startnota Jeugdwelzijnsbeleid werd geconstateerd dat hulp vaak niet vroeg genoeg werd gegeven of door de meest daartoe geëigende instelling (213). Men constateerde een gebrekkige samenwerking tussen hulpverleningsinstellingen en een onzorgvuldige doorverwijzing en discontinuïteit in de hulpverlening. De nota Jeugdwelzijn, op weg naar een samenhangend beleid voegt daar nog aan toe dat de bereidheid en de bekwaamheid tot "outreaching" (= initiatiefnemend en volhardend) werken bij veel hulpverleningsinstellingen tekort

schiet (214). Door deze houding van de hulpverleningsinstellingen kwamen veel niet-gemotiveerde cliënten bij kinderschermingsinstellingen terecht terwijl ze er niet zondermeer thuishoorden. Daarbij komt nog dat veel hulpverleningsinstellingen een hoge drempel hebben en beperkte openingstijden. Bovendien richt men zich op een vrij geselecteerde groep van mensen die verbaal en sociaal past in de wereld van de professionele hulpverlener. Mensen uit lagere sociale klassen kwamen uit zichzelf moeilijk naar deze gespecialiseerde hulpverlening toe. Hierdoor was de hulpverlening die wél bereid was deze niet-gemotiveerde cliënten te helpen vaak overbelast met mensen die eigenlijk bij de overige particuliere instellingen thuishoorden. De raad werd dan ook vaak geconfronteerd met problemen rond minderjarigen waarvoor een langdurige hulp nodig leek. De cliënten waren hiertoe wel vrijwillig bereid, maar verwijzing was veelal toch niet mogelijk gezien de intake-criteria, doelstelling van de instantie en het vereiste zelf initiatieven te kunnen ontplooiën en een hulpverleningscontact aan te gaan.

Op initiatief van de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (Werkgroep-Mik) zijn voorstellen gedaan op korte termijn oplossingen te vinden voor de hiaten in de jongeren-opvang (215). De minimaal als noodzakelijk genoemde functies zouden op regionale schaal gerealiseerd moeten worden (216). Juist de vele kritiek op de hulpverlening in het kader van een maatregel maakte het des te meer noodzakelijk dat de bereidheid "outreaching" hulp te verlenen zou toenemen. Steeds meer jeugdbeschermingsinstellingen zijn er toe overgegaan naast gezinsvoogdij- en voogdijafdelingen ook adviesbureau's voor jongeren op te richten. Binnen de jeugdbescherming heeft zich op deze manier een hulpverlening aan jongeren ontwikkeld, die nauw aansluit bij de alternatieve hulpverleningsinstellingen (JAC, Release, Sosjale Joenit, etc.). Het is wenselijk dat de particuliere kinderschermingsinstellingen omgebouwd worden tot instellingen die meer nog dan nu het geval is ook op vrijwillige basis hulp kunnen verlenen. Hierdoor kan de raad taken overdragen aan de particuliere instellingen die veel meer mogelijkheden hebben tot uitbouw van de verdere hulpverlening. In een volgend hoofdstuk kom ik hierop nog nader terug.

Op dit moment ontbreekt het bij de raden voor de kinderscherming gelukkig niet aan concrete samenwerking met andere instellingen en personen. Daarbij betreft het zowel "gevestigde" als zogenaamde "alternatieve" instellingen. Genoemd kunnen worden: het algemeen maatschappelijk werk, de medische opvoedkundige bureau's, de bureau's voor levens- en gezinsvragen, de jeugdpsychologische diensten (217), de FIOM, het JAC, RBS, straathoekwerk AKK, etc. Ook nemen

steeds meer raden initiatieven tot het leggen van contacten met personen en instellingen die in een vroeg stadium te maken krijgen met problemen rond de echtscheiding. Bij deze raden bestaat de indruk dat de raad vaak met conflictueuze zaken te maken krijgt waarbij de problemen nogal zijn geëscaleerd. Wanneer in een vroeger stadium bemiddeling en/of hulpverlening mogelijk was geweest had in veel gevallen een betere oplossing gevonden kunnen worden. Deze raden vestigen er bij advocaten, geestelijken, scholen, GSD's, wijkverpleging, etc. de aandacht op eerder aan deze problemen aandacht te willen besteden. Ook tracht men in een samenwerkingsverband tussen de betrokken instellingen en diensten op het terrein van de geestelijke gezondheid, het welzijnsveld en de advocatuur tijdig een adequaat antwoord te vinden op vragen die bij de echtscheiding rijzen. Tevens kan daarbij een hulpaanbod worden gedaan en gesprekken worden gevoerd waarbij ook de minderjarigen hun plaats moeten hebben. Hierdoor kan het werk van de raad tot het strikt noodzakelijke beperkt blijven.

5.4.6. DE VERHOUDING RAAD - BELANGENVERTEGENWOORDIGERS VAN OUDERS EN MINDERJARIGEN

De positie van de raad voor de kinderbescherming en de verhouding ten opzichte van belangenvertegenwoordigers van ouders en minderjarigen is jarenlang al onderwerp van hevige discussie. Er is grote kritiek van de belangenverenigingen op de raden (218). In het hiernavolgende zal ik nader op de achtergronden van de kritiek ingaan en in het volgende hoofdstuk zal een mogelijke oplossing worden aangereikt ten einde te trachten de verhouding raden voor de kinderbescherming - belangenvertegenwoordigers te verbeteren.

In zijn openbare les bij de aanvaarding van het ambt van buitengewoon lector in het jeugdrecht en het jeugdbeschermingsrecht wijst Doek er op, dat de raad er in de publiciteit vaak slecht afkomt (219). Hij meent dat de raden zich al te gemakkelijk van deze kritiek afmaken. De raad heeft immers te maken met mensen "in vaak moeilijke omstandigheden" en een "minder juist of onjuist optreden" raakt die mensen vaak "ten diepste", aldus Doek. Volgens mevr. Bölger-Schoenmakers werkt de dikwijls afbrekende kritiek emotioneel zeer belastend voor de medewerkers van de raad. Het werken bij de raden is toch al niet eenvoudig vanwege de conflictueuze problematiek (220).

De zaken waarbij zich de grootste problemen voordoen vloeien voort uit de gevolgen van de echtscheiding. Bij de advisering inzake de toewijzing van de voogdij en de toeziende voog-

dij na echtscheiding en de vaststelling van de omgangsregeling speelt de raad een belangrijke rol. Terzijde kan hier worden opgemerkt dat veel scheidingen zonder tussenkomst van de raad worden afgehandeld.

Onvrede over die gevallen waarin de materiële gevolgen van de echtscheiding, de voogdijtoewijzing en de omgangsregeling problemen met zich meebrachten, leidden uiteindelijk tot de oprichting van belangenverenigingen. De oudste van deze organisaties was de Bond van Gescheiden Vrouwen "Divortium". Deze bond werd in het begin van de jaren zestig opgericht (221). Enkele jaren later ontstond de Stichting Organisatie Gescheiden Mensen (S.O.G.M.) die aanvankelijk alleen voor gescheiden mannen was bestemd. Eind 1974 werd de Bond Ouders voor Minderjarigen (B.O.M.) opgericht. Naast deze organisaties ontstonden de Actiegroep Vrouwen van Alimentatieplichtigen (A.V.A.), de Nederlandse Belangenvereniging van Gescheiden Mannen en Vaders (N.B.G.M.V.), de Raad van Toeziend Voogden, de Vereniging van Echtscheidingsproblematiek, de Algemene Vereniging Ouders voor Minderjarigen (A.V.O.M.) en Man '79. Deze instellingen hebben enerzijds het karakter van een actiegroep en anderzijds een hulpverleningsfunctie. De hulpverlening wordt door vrijwilligers, die zelf gescheiden zijn, aan de leden gegeven. Zij attenderen degenen die zich tot hen wenden op praktische punten die met de scheidingsprocedure verband houden; verwijzen hen naar een advocaat die zij betrouwbaar vinden en zijn behulpzaam bij de verwerking van de scheiding (222). In de praktijk treedt echter het actiegroepkarakter het meest naar buiten. Bij de overheid en andere organen die zich met de uitvoering van de echtscheidingswetgeving bezighouden (de raden), trachten zij hun opvattingen over het meest wenselijke beleid doorgevoerd te krijgen. Sommige belangengroeperingen hebben via "harde acties" de aandacht op de problemen van de gescheiden mannen gevestigd. Frappante voorbeelden daarvan zijn de vinden in bezettingsacties van de kantoren van de raden voor de kinderbescherming te Haarlem en 's-Hertogenbosch (223). Naar de mening van de actievoerders moest de raad inzage van de rapporten aan derden verstrekken. Daarnaast zou de raad te snel beslissen dat een omgangsregeling tussen kind en ouder aan wie het kind niet was toegewezen, niet haalbaar was (224).

De problematiek van de omgangsregeling na echtscheiding leidde tot een samenwerkingsverband tussen AVOM, het Adviesburo Kinderbeschermings-Konflikten (AKK), de "Ouderband" en de raad voor de kinderbescherming te Utrecht. Uit deze samenwerking vloeide een rapport "Van Gunst naar Recht" voort, dat de eerste aanzet gaf tot een herziening van de wetgeving inzake de omgangsregeling na scheiding

(225). In dat rapport waren, op aandrang van de belangenverenigingen, een aantal sancties voorgesteld die konden worden gehanteerd bij niet naleving van de omgangsregeling door de ouder die met het gezag was belast.

In juni 1979 werd het hiervoor in onderdeel 5.2.6.3. besproken Wetsontwerp herziening van het scheidingsprocesrecht en het omgangsrecht in verband met scheiding bij de Tweede Kamer ingediend (226). In tegenstelling tot hetgeen door de belangenverenigingen was bepleit, waren in dit wetsontwerp geen nieuwe mogelijkheden opgenomen die de rechter zou kunnen toepassen als de omgangsregeling niet werd nageleefd. In het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Justitie kwam hiertegen van de meeste Tweede Kamerfracties verzet. De VVD pleitte zelfs voor de opnemng van strafsancities tegen de ouder die de omgang tussen het kind en de niet met gezag belaste ouder belemmerde. Daarbij had men zich kennelijk door de belangenvereniging Man '79 laten inspireren (227).

Onder deze parlementaire druk die vooral door de belangenverenigingen was ingegeven, kwam de minister met een driel tal nieuwe effectueringsmiddelen in het Gewijzigd ontwerp van wet: de opdracht tot het verlenen van hulp en steun door een hulpverleningsinstantie (art. 161a G.O.); de mogelijkheid van ondertoezichtstelling in het bijzonder wanneer de ouder gezagsdrager de uitoefening van de bevoegdheid tot omgang belemmert (art. 254 lid 3 G.O.) en de mogelijkheid van ontheffing (art. 268 lid 2 sub e G.O.) (228). Deze laatste mogelijkheid is in het Tweede nader gewijzigde ontwerp van wet overigens weer verdwenen (229).

Aan de hand van het bovengenoemde voorbeeld kan worden vastgesteld, dat de belangenverenigingen trachten via publieke weg hun doelstellingen te verwezenlijken en dat zulks ten dele ook slaagt. Het lijkt erop dat men deze weg nog duidelijker wil inslaan. Er werd een werkgroep ingesteld tot oprichting van een nationaal comité parlementaire enquête naar de rechtspleging in familiezaken (230). Deze werkgroep is op 22 februari omgevormd tot een Stichting Onderzoek naar de Nederlandse Rechtspleging in Familiezaken (231). Het bestuur van de stichting wordt gevormd door "verontruste ouders en betrokken deskundigen in Nederland" (232). Men wil "het inzicht vergroten van kinderrechtters, gezien hun betrokkenheid bij de genoemde problematiek, omdat door het negatieve imago van de raden voor de kinderbescherming c.q. het JAC, evenzo de integriteit van de kinderrechter ter discussie staat".

In de positie van de raad voor de kinderbescherming ten opzichte van de belangenverenigingen speelt het klachtrecht een belangrijke rol. Tijdens de Openbare Commissievergadering jeugdwelzijnsbeleid zei staatssecretaris Haars, dat zij

overwoog het college als klachtenbureau over de bejegening door een maatschappelijk werker bij de raad te laten optreden (233). Door de belangenorganisaties werd de onafhankelijkheid van de te creëren klachteninstantie sterk benadrukt. Dit kwam mede tot uitdrukking in vragen van het lid Nijpels (VVD) over het optreden van de raad voor de kinderbescherming (234). De staatssecretaris antwoordde dat in het ontwerp van een nieuw Organisatiebesluit was voorzien in de instelling van een zestal regionale klachtencommissies, samengesteld uit leden van de raden.

In het Organisatiebesluit van 21 januari 1982 was voorzien in een regeling betreffende de behandeling van klachten (art. 35 e.v.). Bij de bespreking van dit organisatiebesluit in de Tweede Kamer werd er van verschillende kanten op gewezen dat men liever onafhankelijke klachtencommissies had gezien. Bovendien was het volgens VVD en D'66 verstandig geweest wanneer de bewindsman overleg had gevoerd met de belangenorganisaties die op dit terrein bestaan, zoals Divortium, SOGM, Man '79 en de belangenvereniging minderjarigen (235).

Volgens artikel 35 lid 1 kan een ieder, die als belanghebbende of als informant betrokken is bij een bij de raad in behandeling zijnde aangelegenheid zich beklagen over het *optreden jegens hem persoonlijk* in die aangelegenheid door de medewerker van het bureau. Volgens art. 42 kan klager zich door een raadsman doen bijstaan (236). In dit opzicht kunnen belangenverenigingen een belangrijke rol spelen (237).

Tenslotte hebben belangenverenigingen als AKK en AVOM ook een bijdrage geleverd aan de verbetering van de inzagemogelijkheden van de rapporten die door de raad worden uitgebracht. In onderdeel 5.5.5. van dit hoofdstuk zal ik de openheid van rapportage nog bespreken.

Het geheel overziende kan worden gesteld, dat de ouderbelangenverenigingen een belangrijke invloed hebben gehad op het beleid van de raden voor de kinderbescherming. Men trachtte dit vooral via parlementaire acties te bewerkstelligen. Het is te verwachten dat de parlementaire druk van deze belangenverenigingen in de toekomst nog groter zal worden nu zelfs het zware middel van de parlementaire enquête wordt gevraagd.

In het slothoofdstuk wordt door mij een meer democratische samenstelling van de raden bepleit. Wellicht zou het opnemen van enkele vertegenwoordigers van belangengroeperingen van ouders én minderjarigen meer begrip kunnen kweken voor de problematiek waarmee de raad thans worstelt. Tevens zou ook aan de kant van de belangenverenigingen wellicht meer de privacy van de cliënten in het oog kunnen worden gehouden, als spiegelbeeld van de noodzakelijke openheid.

Vooruitlopend op deze mogelijke reorganisatie, kan door de raden nog meer en beter worden ingespeeld op de hier en daar levende boosheid en het cynisme bij ouders en belangenverenigingen waartoe de toewijzing van echtscheiding in ruime mate aanleiding geeft (238).

5.4.7. SAMENVATTING

In de onderdelen 5.4.1. t/m 5.4.6. van dit hoofdstuk heb ik de verhouding van de raad ten opzichte van andere instellingen beschreven. In deze verhouding is de laatste jaren nogal wat verandering gekomen.

De verhouding raad-gezinsvoogdij-/voogdij-instellingen is wettelijk vrij summier beschreven. Alleen de toezichthoudende taak van de raad is nader uitgewerkt. Het Voorontwerp van wet betreffende de herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling (gezinsvoogdij) brengt een grote verandering in de positie van de raad ten opzichte van de gezinsvoogdij-instellingen. Op dit voorontwerp is veel kritiek gekomen. Belangrijk punt van kritiek is de voorgestelde uitbreiding van taken en bevoegdheden van de raden voor de kinderbescherming. Het gevolg daarvan zou zijn: een grote concentratie van macht bij de raad.

Op dit moment worden vrijwel alle ondertoezichtstellingen door de raad bij de rechter aanhangig gemaakt. Uitbreiding van de taken en bevoegdheden van de raden bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling zou inderdaad tot een versterking van de positie van de raad leiden.

In de Notitie over Toekomstig Jeugd(beschermings)recht heeft men een ander voorstel gedaan. De oplossing is gezocht in de mogelijkheid van invoering van een hulpverleningsopdracht. Deze opdracht zou na advies van o.a. de raad voor de kinderbescherming door de rechter aan een hulpverleningsinstelling kunnen worden gegeven. De huidige niet-justitiële hulpverlening krijgt ook de bevoegdheid een jeugdbeschermingsmaatregel te vragen (239).

In mijn visie moeten ouders, minderjarigen en hulpverleningsinstellingen na het mislukken van hulpverlening op vrijwillige basis de mogelijkheid hebben een beslissing van de rechter te vragen. De hulpverlening kan, indien strikt noodzakelijk, vervolgens door dezelfde instelling worden voortgezet. Verwijzing is eveneens mogelijk. Daarmee komt men tegemoet aan het bezwaar van het W.I.J.N. tegen de hulpverleningsopdracht. Het W.I.J.N. betwijfelt of die hulpverleningsinstellingen wel bereid en in staat zijn de opdracht uit te voeren. Wanneer één van de betrokkenen er om vraagt, zal de situatie geheel anders komen te liggen. Daarbij is een bemid-

delende taak van de raad van essentieel belang.

In het nieuwe Organisatiebesluit 1982 is de verhouding raad-Minister van Justitie in vergelijking tot de vorige regeling, beter geregeld. Volgens art. 4 neemt de raad bij de uitvoering van zijn taak algemene aanwijzingen van de minister in acht. Hiermee kan worden voorkomen dat al te grote verschillen in de werkwijze van de diverse raden ontstaan. Voor het overige zijn de raden zelf verantwoordelijk voor de bepaling van het beleid. Een toetsing van de beslissingen in individuele zaken is echter ook noodzakelijk. Deze geschiedt nu alleen door de klachtencommissies uit de raden over "het optreden jegens klager". De raad dient in mijn ogen tot een op democratische wijze samengesteld orgaan te worden omgevormd. Dit orgaan moet tevens de werkwijze van particuliere instellingen, die met voorlichting én advisering van de rechter worden belast, kunnen toetsen.

De verhouding raad-officier van justitie-kinderrechter wordt vooral gekenmerkt door het noodzakelijk overleg, dat op grond van wettelijke bepalingen moet worden gehouden (het driehoeksoverleg). Ik ben het met een aantal schrijvers eens dat de rol van de kinderrechter bij de totstandkoming van de besluitvorming in het jeugdstrafprocesrecht moet worden teruggedrongen. Daarbij denk ik niet aan afschaffing van het driehoeksoverleg, zoals de Commissie-Anneveldt. In plaats van de kinderrechter kan volgens mij de kinderpolitie beter aan dit overleg deelnemen. Zij kan tevens met de voorlichting middels de enquête worden belast. De raad zou de coördinatie van de hulpverleningsmogelijkheden kunnen regelen.

De verhouding raad-hulpverleningsinstellingen is al eerder ter sprake gekomen bij het zoeken naar alternatieven voor de ondertoezichtstelling. Ik pleit ervoor de particuliere jeugdbeschermingsinstellingen om te bouwen tot instellingen die, nog meer dan nu het geval is, op vrijwillige basis hulp verlenen (240). Daarnaast is het belangrijk een verdere uitwerking te geven aan de reeds bestaande samenwerking tussen raden en overige hulpverleningsinstellingen.

Tenslotte heb ik de verhouding raad-belangenvertegenwoordigers van ouders en minderjarigen besproken. Met name de verhouding tussen de raad en de belangenvertegenwoordigers van ouders is zeer gespannen. Voor een deel vloeit deze spanning voort uit de mijns inziens terecht bij de belangenvertegenwoordigers levende wens meer openheid over de rapportage van de raad aan rechterlijke instanties te geven. Daarbij kan echter de privacy van de betrokkenen in het geding komen. Aan dit bezwaar kan worden tegemoet gekomen door vertegenwoordigers van belangenverenigingen van ouders én minderjarigen in de raad op te nemen. Zo kan meer

begrip ontstaan voor de moeilijkheden waarmee de raad bij de voorlichting wordt geconfronteerd. Tegen mijn voorstel belangenvertegenwoordigers in de raad op te nemen zou nog minder bezwaar bestaan wanneer de raad in de toekomst niet langer alléén met de voorlichting aan de rechter is belast. Ook andere hulpverlenende instellingen kunnen daarvoor in aanmerking komen. Het is dan wel zaak, dat een goed toezicht en een onafhankelijke klachtenregeling is gewaarborgd. Daarbij kunnen deze belangenvertegenwoordigers zelf een belangrijke rol spelen. In het slothoofdstuk kom ik daarop nog nader terug.

5.5. HET MAATSCHAPPELIJK WERK BIJ DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING

5.5.1. INLEIDING

Bij de reorganisatie van de voogdijraden tot de raden voor de kinderbescherming werd het maatschappelijk werk bij de raden binnengehaald. Bij de voogdijraden werden de onderzoeken nog vaak door de leden van de raad ingesteld. Sinds de reorganisatie zijn daarvoor speciaal opgeleide beroepskrachten bij de raad aangesteld. Volgens art. 30 lid 2 van het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1956 werden de basisonderzoeken aan de maatschappelijk werkers opgedragen (241). Dit betrof volgens de nota van toelichting van 1956 als regel een onderzoek naar de levensomstandigheden (242). Dat moest dan zodanig geschieden dat de raad nog zo weinig mogelijk voor de uiteindelijke beoordeling van deskundige adviezen gebruik zou behoeven te maken. Het was de taak van de secretaris (als directeur van het bureau) de zaken voor te bereiden voor de besluitvorming in de raad. Hij was volgens de nota van toelichting degene die beoordeelde of er een basisonderzoek door een maatschappelijk werker moest worden ingesteld. Geen onderzoek was nodig wanneer een zaak al volledig door een MOB, het algemeen maatschappelijk werk (a.m.w.) of een gezinsvoogdijvereniging was aangebracht of een rapport door de politie of de FIOM de voorkeur verdiende. De raad was aan dergelijke rapporten natuurlijk niet gebonden en kon desnoods een aanvullend onderzoek instellen. Wel moest de raad daarover dan contact met die andere instanties opnemen.

De secretaris droeg de verantwoordelijkheid voor de onderzoeken die moesten worden ingesteld. Dat hield in dat de secretaris als hoofd van het ambtelijk apparaat ook bepaalde wie van het personeel daarmee zou worden belast.

Daarbij moest de secretaris rekening houden met:

- a. richtlijnen van de raad;
- b. wensen van derden (bijv. officier van justitie of kinderrechter).

Volgens het Organisatiebesluit 1956 hield de voorbereiding of nadere voorbereiding van de zaak voor de besluitvorming door de raad in dat het rapport van de maatschappelijk werker tevoren kon worden gecontroleerd. Dit kon bovendien inhouden dat wanneer er al door andere instanties een onderzoek was ingesteld, de raad ervoor diende te zorgen dat er een gesprek tot stand kwam tussen de verschillende onderzoekers en dat een afsluitend rapport werd opgemaakt.

Van de maatschappelijk werker bij de raad werd verlangd, dat hij de voor het rapport noodzakelijke gegevens op een zodanige wijze verzamelde dat deze de objectiviteit zoveel mogelijk benaderde. Voorwaarden voor de hulpverlening zijn ook thans nog een goede relatie met en medewerking van de cliënt. De maatschappelijk werker probeert in een interactie met de cliënt een proces op gang te brengen waarin gezamenlijk naar een oplossing voor de naar voren gekomen problemen wordt gezocht (243). Daarbij kunnen specifiek worden genoemd:

- het stimuleren van betrokkenen om zelf oplossingen aan te dragen;
- het zoeken naar oplossingen samen met cliënten (cliëntsystemen);
- het bemiddelen bij het doen van een keuze tussen de verschillende oplossingen;
- het peilen van de behoefte of de noodzaak tot verdere hulpverlening;
- het realiseren van verwijzingen waarbij de maatschappelijk werker een brugfunctie kan vervullen voor de cliënten, die met de justitie of hulpverleningsinstellingen in contact zijn gekomen.

In het Organisatiebesluit 1982 is niet uitvoerig over de positie van het maatschappelijk werk bij de raden geschreven. In de concept-notitie van staatssecretaris Scheltema is daaraan wel aandacht besteed (244). Volgens art. 24 lid 2 wordt een onderzoek door een medewerker van het bureau ingesteld, indien de behandeling van de zaak daartoe aanleiding geeft. Uit de formulering van dit artikel blijkt dat het niet alleen behoeft te gaan om een sociaal onderzoek, maar dat het ook een financieel onderzoek kan betreffen. In het nieuwe organisatiebesluit is de mogelijkheid van het instellen van onderzoeken door leden van de raad komen te vervallen (245).

5.5.2. HET RAPPORT VAN DE COMMISSIE-VAN VEEN

De Commissie Maatschappelijk Werk bij de Raden voor de Kinderbescherming (Commissie-Van Veen) werd op 3-7-1969 door de Minister van Justitie ingesteld. De commissie kreeg de taak de minister van advies te dienen omtrent:

- a. de mate waarin binnen de doelstellingen van de raad voor de kinderbescherming maatschappelijk werk noodzakelijk is;
- b. een op de functie van maatschappelijk ambtenaar gericht (na-)trainingsprogramma.

In zijn installatierede (247) zei de Minister van Justitie dat hij persoonlijk van mening was, "dat wij op het terrein van de geïnstitutionaliseerde hulpverlening aan de medemensen niet voorzichtig genoeg kunnen zijn". Hij merkte daarbij op dat al te gemakkelijk de grenzen van de persoonlijke vrijheid, de privacy, overschreden kunnen worden. De commissie zou zich erop moeten bezinnen in welke mate hiervan sprake was bij de justitiële hulpverlening. Volgens de minister neemt het gevaar van schending van de privacy toe naarmate meerdere personen en disciplines bij het werk van de raden betrokken moeten worden. Hij vroeg zich daarbij af in welke mate er maatschappelijk werk bij de raden moest worden verricht. Deze vraag hing nauw samen met de opvattingen over de doelstellingen van de raad. Daarbij was het volgens de minister de vraag of "doelstellingen eisen dat in alle gevallen die methodische aanpak van de raad zelf uitgaat en dat een maatschappelijk werker van de raad aan elke zaak een uitvoerige behandeling geeft".

Gezien deze vraagstelling begint het rapport van de Commissie-Van Veen dat in juli 1972 werd uitgebracht met een uitvoerige beschouwing over de plaats en de taak van de raad.

Na een historische beschouwing komt men in hoofdstuk 4 tot de conclusie dat veel raadsleden hun werkzaamheden sinds 1956 uitgehold voelden. Toen kwam immers het onderzoekwerk in handen te liggen van maatschappelijk werkers. Bij het college zou het accent moeten liggen op de besluitvorming en het daarop te baseren beleid. Volgens de commissie had men zich meer door pragmatisme laten leiden ten aanzien van elk afzonderlijk geval en was er geen sprake geweest van een weldoordacht beleid. Daarbij kwam bovendien nog dat door een verschillende zienswijze tussen medewerkers van het bureau en het college een geïntegreerde visie op het raadswerk ontbrak.

De Commissie-Van Veen zag de raad vooral als een dienstverlenend orgaan. De raad was onafhankelijk ten opzichte van de rechter en de officier van justitie en voor de uitvoering van de taken was de Minister van Justitie uiteindelijk verantwoordelijk. Uitdrukkelijk stelde de commissie vast dat de minister

geen invloed uitoefende op de individuele casuïstiek (zie hiervoor ook 5.4.3.).

Ten opzichte van het particulier initiatief heeft de raad bij de "dienstverlening aan bedreigde minderjarigen" een grensfunctie. Volgens de commissie moet de raad terugtreden:

1. indien blijkt dat een maatregel t.a.v. het gezag niet nodig is;
2. nadat hij aan de rechter of het O.M. advies heeft uitgebracht en een maatregel z'n beslag heeft gekregen.

Hieruit blijkt, aldus de Commissie-Van Veen, dat de contacten van de raad met een minderjarige en diens milieu in beginsel een tijdelijk karakter dragen. Toch zag de commissie ook wel in, dat het in bepaalde gevallen niet verantwoord was dat de raad terugtrad. Voor deze uitzonderingsgevallen diende de raad criteria op te stellen (248).

In een reactie op dit rapport van de sectie kinderbescherming van de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werkers van januari 1974 wordt hierbij een kritische kanttekening gemaakt (249). Volgens de NVMW is de maatschappelijk werker in de raad, als een maatregel niet nodig is, er toch verantwoordelijk voor dat de cliënt toch hulp ontvangt als deze hulp nodig heeft. De maatschappelijk werker kan zijn verantwoordelijkheid pas overdragen aan een collega, als de cliënt een maatschappelijk werker heeft gevonden die hem verder wil helpen. Daar wringt in de praktijk van het werk van de raden de schoen. Het blijkt dat veel hulpverleningsinstellingen niet of onvoldoende bereid zijn hulp te verlenen aan onvoldoende gemotiveerde cliënten. Daardoor zou de raad hulp moeten blijven verlenen, ware het niet dat ook volgens de Commissie-Van Veen de raad moet terugtreden als blijkt dat een maatregel niet nodig is. Ongemotiveerde cliënten vallen daardoor in een gat in de hulpverleningsmogelijkheden. Welke oplossingen daarvoor gezocht kunnen worden zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

Bij de beschrijving van de functie en taak van de raad komt de commissie bij de grondslag van het ingrijpen in het ouderlijk gezag. Volgens de commissie ligt de juridische grondslag voor de beperking en de ontneming van het gezag in het feit dat de gezagsdrager de op hem rustende verplichtingen niet vervult. De raad stelt dan vervangende gezagsdragers voor.

In een artikel in het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht van 1980 stelt mevr. Rood-De Boer voor een extra dimensie aan de maatregelhulp toe te voegen (250). Volgens haar kan het "maatschappelijk systeem" als zodanig ook schuld hebben. De rechter zou de samenleving soms in gebreke moeten kunnen stellen en moeten kunnen dwingen tot het treffen van een voorziening (251). Deze suggestie wordt overgenomen en nader uitgewerkt in een notitie van het Werkverband Integra-

tie Jeugdwelzijn Nederland van april 1981 (252). Ook hierin vraagt men speciaal aandacht voor de verhouding minderjarige-samenleving. Het blijkt immers dat de aandacht in publicaties steeds geconcentreerd was op de verhouding minderjarige-ouders. Welke de organisatorische consequenties zijn die uit deze verhouding voortvloeien voor de functie en positie van de raad voor de kinderbescherming zal ook in het volgende hoofdstuk nog verder worden uitgewerkt. Hier wil ik volstaan met de opmerking dat de Commissie-Van Veen er nog geen enkele aandacht aan heeft besteed.

De commissie beschrijft in hoofdstuk V van het rapport de onderzoekswerkzaamheden van de raad voor de kinderbescherming. Voordat een zaak bij de raad in onderzoek wordt genomen gaat een beslissing vooraf aan de vraag of het een zaak is van de raad of dat naar een andere instelling moet worden verwezen. Volgens het rapport behoort het tot de taak van de bureauleiding om deze beslissing te nemen. Of dit uitgangspunt nog wel juist is zal in een volgend onderdeel worden gezien. Wanneer de zaak door de raad in behandeling wordt genomen kan dit volgens de commissie in de vorm van een bureau-onderzoek en een sociaal onderzoek. Deze kunnen eventueel worden aangevuld met een specialistisch onderzoek. De gegevens die uit de onderzoeken worden verkregen dienen in eerste instantie voor het stellen van een diagnose en soms voor het opmaken van een plan voor de hulpverlening. Het betreft hier een sociale diagnose waarbij wordt gelet op het pedagogisch leefklimaat. De kritiek op deze opvatting van de commissie is, dat het rapport niet vermeldt aan wie de dienstverlening wordt verleend. Is deze voor de cliënten of voor justitie bestemd? Het rapport zou hier de indruk wekken dat het alleen maar om het verzamelen van gegevens gaat. Wat er met deze gegevens gaat gebeuren staat tevoren niet of nauwelijks vast. Volgens de reactie van de NVMW (253) bestaat het gevaar dat een dergelijke formulering onderzoek om onderzoek met zich meebrengt en schending van de privacy van de cliënt tot gevolg heeft. De NVMW meent, dat de bescherming van de privacy van de cliënt wordt gewaarborgd doordat de maatschappelijk werker bij zijn onderzoek gebonden is aan de waarden en normen van het beroep van maatschappelijk werker en in diens attitude als hulpverlener aan het cliëntsysteem. Volgens de NVMW is onderzoek alleen legitiem, wanneer hulpverlening doel is en dat in elk onderzoek er alles aan gedaan moet worden, dat de diagnose van de situatie en het zicht op de oplossing zoveel mogelijk door de cliënt wordt gedeeld. Het is volgens de Commissie-Van Veen mogelijk dat door de gesprekken tussen cliënt en maatschappelijk werker inzicht in de problematiek wordt verkregen, hetgeen een hulpverlenend effect kan hebben. Deze conclu-

sie is belangrijk in het licht van de taak van het maatschappelijk werk bij de raad. De commissie concludeert, dat de basisonderzoeken vrijwel uitsluitend door maatschappelijk werkers worden verricht. Volgens de commissie is de positie van de maatschappelijk werker driedelig:

1. hij is adviseur van het college door zijn sociale rapportage;
2. hij is deskundige op het terrein van de probleemgerichte doelmatige sociale dienstverlening;
3. hij is medewerker in de totaliteit van de sociale dienstverlening van de raad en brengt dit tot uitdrukking in de samenwerking met instellingen.

Door de raad wordt veel minder dan vroeger het geval was tot een maatregel geadviseerd. Dit betekent dat de maatschappelijk werker in meer gevallen dan vroeger het geval was, de hulpverlening op vrijwillige basis kan laten plaatsvinden. Deze ontwikkeling bracht wel met zich mee dat de tijd die voor onderzoeken nodig was aanzienlijk langer ging duren, omdat de maatschappelijk werker al tijdens het onderzoek de medewerking van de cliënt trachtte te verkrijgen voor de verdere hulpverlening. Juist op dit punt betekende dat een teruglopen van de productiviteit van de maatschappelijk werker qua aantallen rapporten. In zijn installatierede sprak de minister over een voortdurende achterstand in onderzoek en rapportage. Volgens de NVMW gaat de commissie aan dit gegeven van een teruglopende productiviteit volkomen voorbij. De commissie had ook de vraag naar de waarborgen rond de privacy laten liggen. Volgens de NVMW heeft de commissie eigenlijk geen antwoord gegeven op de vragen die werden gesteld.

De Commissie-Van Veen bestond uit acht juristen en andere academici en slechts één maatschappelijk werker die zelf niet tot het veld hoorde maar supervisor was bij de raad. De commissie had wel de opvatting van kinderrechtvaarders, supervisoren, maatschappelijk werkers van het algemeen maatschappelijk werk en docenten bij sociale academies gepeild, maar was de maatschappelijk werkers bij de raden vergeten. In het navolgende onderdeel van dit hoofdstuk zal de opvatting van deze maatschappelijk werkers aan de orde komen.

5.5.3. HET RAPPORT VAN DE WERKGROEP "MAATSCHAPPELIJK WERKERS OVER DE RADEN VOOR DE KINDERBESCHERMING"

De werkgroep maatschappelijk werkers "bijdrage doelstellingen raden voor de kinderbescherming" werd door de Staatssecretaris van Justitie op 1 oktober 1975 geïnstalleerd en bracht op 30 september 1976 rapport uit. De werkgroep be-

stond in beginsel uit één maatschappelijk werker van iedere raad. De raad Zutphen had niemand in de werkgroep en voor Breda, Roermond, Utrecht en Dordrecht zaten twee maatschappelijk werkers in de werkgroep. In een begeleidende brief bij het rapport werd door de leden van de werkgroep (die overigens niet in de Commissie-Van Veen waren vertegenwoordigd) opgemerkt, dat zij hadden ervaren dat de ruimte om als maatschappelijk werker bij de raad te werken per raad en soms per unit verschilde. Ondanks dit verschil in achtergrond wist men een eenstemmig rapport te produceren.

De staatssecretaris had de werkgroep de volgende opdracht gegeven:

- a. welke opvattingen huldigen maatschappelijk werkers bij de raden over hun werk en welke voorwaarden achten zij noodzakelijk om dat werk naar behoren te kunnen vervullen?
- b. in hoeverre acht de werkgroep de zienswijze van de werkgroep functiescholing ten aanzien van de doelstelling en middelen een goed uitgangspunt voor nadere formulering van de doelstelling van de raad?

De tweede vraag werd direct in het begin van het rapport door de werkgroep positief beantwoord. Daarbij werd aangekend dat het expliciet opnemen van "hulpverlening" in de doelstelling als noodzakelijk werd gezien. Bij de "middelen" achtte de werkgroep het nodig dat werd toegevoegd dat de raad voorlopig zelf verantwoordelijkheid diende te dragen voor hulpverlening c.q. het ontwikkelen van methodieken om de specifieke kring van cliënten van de raad goed te kunnen helpen.

In het eerste hoofdstuk van het rapport werd nader aandacht besteed aan de theorievorming rond de plaats en functie van de raad binnen de samenleving. Hierbij werd onderscheid gemaakt tussen die situaties waarbij:

- a. de betrokkenen zelf om hulp vragen;
- b. normen en waarden van de samenleving worden overschreden of dreigen te worden overschreden;
- c. door de samenleving gesanctioneerde en in de wet geregelde betrekkingen tussen personen moeten worden gewijzigd, aangevuld of verbroken.

In het rapport werd bij een bespreking van de historische ontwikkeling van de raad speciaal gewezen op het feit dat in 1956 de onderzoeken in handen werden gelegd van maatschappelijk werkers. Daarbij achtte men op dat moment de kennis, methodiek of training van de maatschappelijk werker het meest geschikt. Tevens constateerde de werkgroep, dat in de hiërarchische structuur van het Ministerie van Justitie maatschappelijk werkers in dienst waren genomen, "zonder dat er sprake was van een duidelijke omschrijving van het

beroep". Pas in 1962 werd in de Code van de maatschappelijk werker neergelegd aan welke voorwaarden het beroepsmatig handelen van de maatschappelijk werker moest voldoen. Dege-
nen die opdrachtgevers van het maatschappelijk werk bij de raden waren, hadden al die tijd de mogelijkheden gehad om hun interpretatie van de functie van de maatschappelijk werker als ambtenaar bij de raad in het beleid vast te stellen. Binnen het maatschappelijk werk was echter een ontwikkeling tot stand gekomen waarbij meer aandacht werd besteed aan de agogische aspecten die betrekking hadden op het cliënt-systeem en het sociale milieu. Van deze ontwikkeling was volgens het rapport weinig in het beleid terug te vinden. Als oorzaak hiervoor noemde men "dat zowel van binnenuit als ook van bovenaf nauwelijks stimulansen zijn uitgegaan om mee te evolueren". Daardoor ontstond er een spanning tussen beroeps- en functie-opvattingen bij de maatschappelijk werkers.

De functie geeft de plaats aan die iemand inneemt binnen de organisatie. De functie verwijst naar de doelstellingen van de organisatie.

Het beroep zegt meer over de persoon, zijn kwaliteiten en de wijze waarop hij die uitoefent. Het beroep krijgt gestalte door de code van de maatschappelijk werker. De functie krijgt gestalte door de werksituatie.

Volgens de werkgroep werd bij de raad teveel het accent gelegd op de juridische aspecten waaraan de sociale problematiek ondergeschikt leek te zijn gemaakt. Hierin kon men een bron vinden van spanning tussen beroep en functie. Het was de vraag of binnen de grenzen van het beroep van de maatschappelijk werker ook die functies vielen waarvan de inhoud niet was het verlenen van hulp om een sociaal probleem op te lossen maar alleen het verkennen van de sociale situatie, teneinde met de uitkomsten instanties die daarover moesten beslissen voor te lichten en te adviseren (254). De maatschappelijk werkers losten dit bij de raad op, doordat zij hun contacten in verband met voorlichting als een begin van hulpverlening interpreteerden. In een artikel in het T.M.W. stelde M. de Poorter, dat de maatschappelijk werker bij de raad bij het onderzoek het evenwicht moest zoeken tussen het verzoek van de rechter en de ruime taak van de maatschappelijk werker (255). In het rapport van de maatschappelijk werkers werden in het tweede hoofdstuk de spanningsbronnen tussen beroep en functie nader uitgewerkt. Genoemd werden:

1. *Voorlichting en advisering aan rechterlijke instanties, overheid en andere instellingen tegenover de solidariteit met de cliënt*

In een aantal gevallen kwam de maatschappelijk werker in de situatie dat hij niet of nauwelijks solidair met de cliënt kon

blijven, hoewel hij dat volgens zijn beroepscode wel zou moeten. De oorzaak hiervan zocht de werkgroep in het "20 jaar werken zonder vastomlijnde doelstellingen en het vasthouden aan hiërarchische structuren bij de raden". Het is de vraag wie de werkgroep hier als "de cliënt" beschouwde. Vanuit een oogpunt van solidariteit met de minderjarige zou de maatschappelijk werker bij zijn werken binnen het "cliëntsysteem" altijd de solidariteit met de minderjarige voorop moeten stellen. Solidair betekende hier niet altijd, dat hij de wil van de cliënt (i.c. de minderjarige) diende te volgen.

2. Het bevorderen van maatregelen contra hulpverlening

Volgens de werkgroep werd te weinig aandacht besteed aan preventie en coördinatie. Al eerder heb ik geschreven, dat voorlichting als een begin van hulpverlening is te beschouwen. De maatschappelijk werker moest het vertrouwen van de cliënten zien te winnen. Daardoor kreeg hij inzicht in de opvoedingssituatie. Tegelijkertijd diende de maatschappelijk werker de cliënten te confronteren met tekorten in de opvoedingssituatie. Wilde immers een maatregel enig effect kunnen sorteren dan moesten de cliënten de noodzaak hiervan erkennen en bereid zijn om hulp te aanvaarden om verbetering in de situatie te brengen (256). Effect van de hulpverlening kon aantoonbaar zijn bij het raadsonderzoek. Samen met de cliënt moest gekeken worden naar verwijzingsmogelijkheden. Volgens de werkgroep moest de cliënt de kans krijgen zijn eigen tempo te bepalen bij het zoeken van de verwijzingsmogelijkheden. Aangezien de werkzaamheden bij de raden vaak termijngebonden waren en er soms sprake was van grote werkvoorraden, ontstonden er botsingen van belangen. Dat werkte dan frustrerend voor zowel maatschappelijk werker als cliënt. De maatschappelijk werker kon vaak ook geen verwijzing realiseren. Volgens de werkgroep moest de oplossing in dergelijke gevallen gezocht worden, door de mogelijkheid te bieden op de raad terug te kunnen vallen. Volgens de werkgroep was dat bij verschillende raden niet mogelijk. Soms kreeg een enkele maatschappelijk werker nog wel eens de gelegenheid verder te begeleiden maar uniformiteit was hierbij ver te zoeken. Het kwam volgens de werkgroep zelfs voor dat men in z'n vrije tijd verder begeleidde.

Volgens Doek wekte de werkgroep de indruk, dat de raad een particuliere instelling van maatschappelijk werk was en niet een overheidsorgaan dat bij de wet opgelegde taken moest uitoefenen (257).

3. Normverschuiving en mondigheid

Door het directe werken met het "cliëntsysteem" bevond de maatschappelijk werker zich in de positie, waarin hij nogal sterk werd geconfronteerd met de verschuiving van normen in de maatschappij.

De werkgroep constateerde, dat er verschillen ontstonden tussen de beleidsbepalers bij de raad en de beleidsuitvoerders. De maatschappelijk werker was "onmondig bij de beleidsbepaling". In het rapport van de Commissie-Abbenhuis (258) werd in het samenwerkingsmodel I gekozen voor beleidsvoorbereiding in werkgroepen, die zouden moeten worden samengesteld uit medewerkers van het bureau en collegeleden. In onderdeel 5.6.2.2.1. zal ik op de voorstellen die in dat rapport zijn gedaan verder ingaan.

In het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1982 is op basis van de voorstellen van de Commissie-Abbenhuis gekozen voor een structuur waarbij de beleidsvoorbereiding door werkgroepen zou geschieden waarin zowel leden van de raad als bureaumedewerkers gezamenlijk zitting hadden. Dit komt tot uitdrukking in art. 28 lid 1 van het Organisatiebesluit 1982 waarin staat dat bij reglement commissies kunnen worden ingesteld waarvan leden en bureaumedewerkers, "op basis van gelijkgerechtigdheid" lid zijn. Deze commissies adviseren volgens art. 29 van het organisatiebesluit uitsluitend over aangelegenheden van algemeen beleid aan de raad. Deze commissies moeten worden onderscheiden van de commissies ex art. 12 eerste lid. Die zijn bevoegd namens de raad te beslissen en daarvan zijn geen medewerkers lid.

Op deze wijze wordt enigszins tegemoet gekomen aan de bezwaren die de werkgroep had.

In het rapport van de werkgroep werden verder nog als spanningsbronnen tussen beroep en functie genoemd: de kwaliteit contra kwantiteit, de tegengestelde verwachtingen, de negatieve beeldvorming van de raden, het verschil in werkwijze in de raden, de openheid naar de cliënt (waaraan in een volgend onderdeel nog aandacht wordt besteed), etc.

Volgens Doek (259) worden een aantal punten genoemd waarvan kan worden betwijfeld of ze oorzaak zijn van de spanning tussen beroep en functie. Volgens hem zijn sommige spanningsbronnen niet specifiek voor de raad.

In het laatste hoofdstuk van het rapport van de werkgroep werden voorstellen gedaan ter verbetering. Vanuit de algemene stelling dat de jeugdwelzijnszorg te veel versnipperd was kwam men tot een aantal suggesties, die ook voor de raden van belang waren. Zo pleitte men voor een herbezinning op de taken van de raad en een duidelijke omschrijving van de doelstellingen. De raad moest zich onafhankelijker gaan opstellen van de rechtbank.

Voor wat betreft de interne organisatie van de raden viel op, dat de maatschappelijk werkers ervoor kozen, dat de units als min of meer zelfstandige eenheden gingen functioneren. Bij beleidszaken moest de unit door twee personen vertegenwoordigd worden. Voor het overige kenmerkte dit hoofd-

stuk van het rapport zich door nogal vage en algemene opmerkingen. Uiteindelijk bleven er elf voorwaarden over die betrekking hadden op de organisatie van de jeugdwelzijnszorg en vijftintig, die de interne organisatie betroffen. In de eindnota voor de bewindslieden liet het departement weinig heel van het werkstuk van de maatschappelijk werkers (260). Verschillende secretarissen lieten zich echter voorzichtig uit (261). Volgens Doek was de hamvraag die bij dit rapport gesteld kon worden, of de functie zich aan het beroep moest aanpassen. De werkgroep had voor dat laatste gekozen. Daarbij waren echter de consequenties door de werkgroep volgens Doek niet uitgewerkt en verloor het rapport daardoor veel van zijn betekenis.

Ik wil daar nog aan toevoegen, dat de door mij gedane keuze in het slothoofdstuk in belangrijke mate is ingegeven door de fundamentele spanning tussen de functie van de maatschappelijk werker als ambtenaar bij de raad en het beroep van maatschappelijk werker als hulpverlener. In die zin vormt het rapport een waardevolle bijdrage aan de opbouw van een nieuw systeem van jeugdraden en een nieuw georganiseerde jeugdwelzijnszorg.

5.5.4. DE ZWIJGPLICHT EN HET VERSCHONINGSRECHT VAN DE MAATSCHAPPELIJK WERKER

Volgens artikel 272 Wetboek van Strafrecht wordt degene die "enig geheim, waarvan hij weet ... dat hij uit hoofde van ambt ... verplicht is het bewaren, opzettelijk schendt", gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van maximaal zes duizend gulden. De geheimhoudingsplicht geldt voor vertrouwelijke gegevens, die personen behorend tot een bepaalde beroepsgroep in de uitoefening van dit beroep ter kennis zijn gekomen. Volgens de Hoge Raad (262) heeft artikel 272 slechts het oog op ambten en beroepen die door hun aard een verplichting tot geheimhouding meebrengen. Als vertrouwenspersoon zijn in de loop der tijd onder andere erkend: de geestelijke, de arts, de advocaat en de notaris. Daarnaast bestaan er verschillende andere beroepsgroeperingen die op deze vertrouwensstatus aanspraak maken zoals accountants, psychologen, journalisten en maatschappelijk werkers.

Aan het beroepsgeheim zijn globaal twee kanten te onderscheiden. Enerzijds is de vertrouwenspersoon ten opzichte van derden verplicht uit hoofde van zijn beroep te zwijgen over de informatie die hij als zodanig ontvangt. Anderzijds schept de aanwezigheid van het beroepsgeheim voor de cliënt een sfeer van vertrouwelijkheid. De cliënt kan tegen de ver-

trouwenspersoon vrijuit spreken zonder dat deze informatie ter kennis van derden wordt gebracht. De zwijgplicht is echter strikt gebonden aan de beroepsuitoefening.

Complementair aan de regeling van art. 272 Sr. is de regeling van het verschoningsrecht in strafzaken van art. 218 Sv. Volgens deze bepaling kunnen zij die, "uit hoofde van hun stand, hun beroep of ambt tot geheimhouding verplicht zijn", zich van het beantwoorden van bepaalde vragen of het geven van getuigenis verschonen. Dit verschoningsrecht in strafzaken beperkt zich volgens de wet alleen tot datgene waarvan de wetenschap als zodanig aan hen is toevertrouwd.

Ook in artikel 1946 lid 2 sub 3 BW is het verschoningsrecht geregeld. Volgens dat artikel kunnen degenen die uit hoofde van hun beroep tot geheimhouding verplicht zijn zich in civiele zaken verschonen.

Volgens artikel 17 van de Code voor de Maatschappelijk Werker is de maatschappelijk werker tot geheimhouding verplicht van alles wat hem uit hoofde van zijn functie bekend is geworden. Hieruit blijkt dat de maatschappelijk werkers zichzelf ook als vertrouwenspersoon beschouwen. De hulpverlening van de maatschappelijk werker brengt met zich mee dat deze om oorzaken van de moeilijkheden op te sporen, doordringt in de intimiteit van de persoonlijke omstandigheden van zijn cliënt, van zijn verhouding tot personen en instellingen in zijn omgeving en van zijn gevoelens ten opzichte van deze. De noodzakelijke openheid kan van de cliënt slechts gevraagd worden, wanneer daar tegenover de zekerheid wordt geboden, dat de kennis die terwille van de hulpverlening omtrent hem verkregen wordt, ook uitsluitend voor dit doel zal worden gebruikt (263). Een aantal factoren hebben invloed op de omvang en de inhoud van de zwijgplicht van de maatschappelijk werker. In het boek van Dr. G.F. Jens "Beroepsethiek en code van de maatschappelijk werker" worden er een aantal genoemd: de aard van de hulpverlening, de samenwerking met anderen terwille daarvan, de functie waarin, of de opdracht krachtens welke de maatschappelijk werker in relatie met zijn cliënt treedt en het organisatorisch verband waarin hij zijn beroep uitoefent (264).

Voor iedere vertrouwenspersoon geldt, dat niet alleen het beroep dat hij vertegenwoordigt maar ook de functie die hij uitoefent bepalend is voor de verplichtingen die op hem rusten. Zo wordt ook de verplichting van de maatschappelijk werker tot geheimhouding van alles wat hem uit hoofde van zijn functie bekend is geworden, mede bepaald door de inhoud van die functie. Voor de maatschappelijk werker bij de raad voor de kinderbescherming geldt, dat de verplichtingen die uit het beroep en uit de functie voortvloeien zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen. De maatschappelijk

werker oefent zijn beroep uit als functionaris bij de instelling. Dat betekent dat de hulpverlening aan de cliënt niet alleen een zaak is tussen maatschappelijk werker en cliënt. De taakverdeling en de verantwoordelijkheden binnen de organisatie van het bureau van de raad brengen met zich mee dat ook stafleden (unithoofd, plaatsvervangend-unithoofd en secretaris) bij deze hulpverlening betrokken raken. De maatschappelijk werker zal zoveel mogelijk overleg dienen te plegen met zijn plaatsvervangend unithoofd (voor de praktijkbegeleiding) en het unithoofd (over te nemen beslissingen) (265). Bij de raad is de rapportage niet langer nodig voor de interne besluitvorming en voor het afleggen van verantwoording van de bemoeienis van de maatschappelijk werker, maar van het interactieproces tussen de maatschappelijk werker, de cliënt, het plaatsvervangend unithoofd en het unithoofd (266). In zijn contacten met de cliënt moet de maatschappelijk werker tevoren duidelijk stellen wat de inhoud en de bedoeling van zijn werkzaamheden zijn. Daarbij kampt de maatschappelijk werker met het probleem dat meerdere personen bij de besluitvorming rond de advisering door de raad betrokken zijn. De beslissing is in een aantal gevallen nog voorbehouden aan de leden van de raad waarbij een verschil van visie met de maatschappelijk werker of unitleiding en maatschappelijk werker kan optreden (267). Dit probleem heeft men bij de raden aldus opgelost dat wanneer het niet lukt tot overeenstemming te komen, verschillende visies naar buiten gaan, waarbij de raden slechts één advies kunnen uitbrengen. Voor buitenstaanders kan een dergelijke situatie zeer veel onduidelijkheid met zich meebrengen.

In dit verband mag wel duidelijk zijn dat ook de andere personen die bij de interne besluitvorming bij de raad betrokken zijn tot geheimhouding zijn verplicht. Voor hen geldt een afgeleid beroepsgeheim.

Voor de maatschappelijk werker bij de raad voor de kinderscherming geldt, dat hij in zijn functie loyaal moet meewerken aan de verwezenlijking van de doelstelling van de raad en aan de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid (art. 21 van de code van de maatschappelijk werker). Hiervoor is reeds gebleken, dat de doelstelling van de raad jarenlang bijzonder onduidelijk is geweest.

Omdat de maatschappelijk werker zijn beroep uitoefent als werknemer wordt zijn positie beheerst door de regels van het arbeidsrecht en het administratieve recht. De kern hiervan is: het zo goed mogelijk vervullen van de hem opgedragen taak. Het is de vraag of de verplichtingen uit hoofde van het beroep vóórgaan voor de verplichtingen die uit zijn ambtenaar-zijn voortvloeien. Volgens Dr. G.F. Jens (268) gaan de verplichtingen uit hoofde van een beroep vóór de

verplichtingen die uit de arbeidsovereenkomst voortvloeien. Dit geldt alleen wanneer de beide elementen met elkaar in botsing komen. Volgens Verburg daarentegen gaat de wettelijke plicht tot voorlichting boven de beroepsnorm die tot zwijgen verplicht (269). Verburg spreekt daarbij over de reclassering waarbij hij voorlichting en hulpverlening van elkaar scheidt. Terecht zegt Fokkens, dat het de vraag is of de Hoge Raad in het arrest waarop Verburg zijn opvatting baseert wel een indicatie heeft willen geven voor het verschillend karakter van deze reclasseringstaken (270). Hij ziet deze overweging als een algemene constatering dat iedere geheimhoudingsplicht een betrekkelijke is en alleen bestaat in zoverre deze geheimhoudingsplicht past in het doel van de arbeid die de geheimhouder verricht en de taak die hij op zich heeft genomen. De Commissie van Consultatie inzake de Beroepscode van de Maatschappelijk Werker heeft zich in dit verband zeer nadrukkelijk over de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht van de maatschappelijk werker bij de raad voor de kinderbescherming uitgesproken (271). De maatschappelijk werker kan de plicht uit hoofde van zijn beroep laten prevaleren boven zijn verplichting als ambtenaar. Overigens is in de kinderbescherming sinds 1956 de scheiding tussen voorlichting en hulpverlening veel verder doorgevoerd dan bij de reclassering, hoewel Hoefnagels destijds in zijn proefschrift (272) al betoogde, dat rapportage in wezen hulpverlening is.

Tenslotte dient in verband met de zwijgplicht van de maatschappelijk werker nog artikel 162 Wetboek van Strafvordering (Sv.) te worden genoemd. Wanneer een maatschappelijk werker bij de raad in het uitoefenen van zijn functie kennis krijgt van een strafbaar feit is hij krachtens art. 162 Sv. gehouden onverwijld aangifte te doen. Toch kan hij als maatschappelijk werker zich verplicht voelen te zwijgen. De Commissie-Langemeijer (273) stelde in een voorontwerp van wet voor, de maatschappelijk werkers uitdrukkelijk vrij te stellen van de aangifteplicht, die in het algemeen voor ambtenaren geldt. Deze commissie stelde de verplichting tot hulpverlening aan de cliënt ook primair. (Zie ook: Wetsontwerp 18054, herziening van art. 162 Sv.)

Volgens art. 1946 BW zijn alle personen die bekwaam zijn om getuige te zijn, verplicht als getuige op te treden. Wie aan de plicht geen gehoor geeft kan daarvan de nadelige gevolgen ondervinden van de artt. 116 en 117 Rv. (vergoeding van de onkosten, schade en interessen van partijen en gijzeling); art. 192 lid 2 Sr. (gevangenisstraf van max. 4 maanden) en 444 Sr. (geldboete van max. f 120,-) (274). In artikel 1946 lid 2 BW worden de categorieën personen genoemd die zich aan de plicht mogen onttrekken. De onder 3 genoem-

de groep betreft al degenen die uit hoofde van hun stand, beroep of betrekking tot geheimhouding verplicht zijn. In het algemeen neemt men aan dat deze categorie het recht en niet de plicht heeft zich te verschonen. Uit de zwijgplicht vloeit nog geen verschoningsplicht voort (275).

Volgens art. 20 van de Code van de Maatschappelijk Werker vraagt de maatschappelijk werker zich van geval tot geval af, indien hij als getuige wordt opgeroepen, of hij zich op grond van de geheimhoudingsplicht op het verschoningsrecht dient te beroepen. Van de vertrouwenspersoon wordt verwacht dat hij niet lichtvaardig een beroep doet op het verschoningsrecht. Dat houdt in dat hij evenals ieder ander gevolg geeft aan een dagvaarding als getuige te verschijnen en ook verplicht is de eed of belofte af te leggen en vragen te beantwoorden. Alleen wanneer bij de beantwoording van bepaalde vragen zijn positie als vertrouwenspersoon zou worden aangetast, kan hij ontheffing vragen van zijn plicht getuigenis af te leggen.

Uit de jurisprudentie blijkt niet, dat de maatschappelijk werker zich in alle gevallen op zijn verschoningsrecht kan beroepen.

In een arrest van 23 juni 1961 wees de Hoge Raad het beroep op een verschoningsrecht van een maatschappelijk werker bij een gezinsvoogdijvereniging af (276). De Hoge Raad overwoog: "onjuist is een stelling dat de gezinsvoogd behoort tot de personen die uit hoofde van hun stand, beroep of wettige betrekking de bij art. 1947, tweede lid, onder 3 BW omschreven bevoegdheid hebben zich van het afleggen van getuigenis te verschonen".

In een beschikking van de R.C. 's-Hertogenbosch van 5-1-1965 werd bepaald, dat de maatschappelijk werker i.c. wel een verschoningsrecht had "nu partijen aan haar als maatschappelijk werkster hun vertrouwen hebben gegeven, wat met zich meebrengt een plicht tot geheimhouding omtrent hetgeen aan haar in haar functie als m.w. is toevertrouwd. Zij heeft dit recht te meer, nu zij naar zij verklaarde, *geen plicht heeft aangaande de besprekingen rapport uit te brengen en partijen er ook op mochten vertrouwen dat hun mededelingen aan deze getuige door haar als vertrouwelijk zouden worden beschouwd*".

De maatschappelijk werker bij de raad heeft echter, zoals hiervoor beschreven wél een plicht uit hoofde van zijn functie als ambtenaar, rapport uit te brengen. Zou deze maatschappelijk werker zich niet op een verschoningsrecht mogen beroepen?

Een dergelijk geval deed zich voor in Maastricht waar een maatschappelijk werker bij de raad voor de kinderbescherming door één van de ouders in een echtscheidingsprocedure

was gedagvaard als getuige op te treden (277). De maatschappelijk werker had een rapport uitgebracht inzake het verblijf van kinderen hangende de echtscheidingsprocedure (26 jan. 1967). De raad had overeenkomstig het rapport van de maatschappelijk werker aan de president van de rechtbank geadviseerd. De desbetreffende maatschappelijk werker was door één van de ouders gedagvaard als getuige voor de bewijsvoering in de echtscheidingsprocedure vrouwelijke gegevens over de andere partij naar voren te brengen. De maatschappelijk werker beriep zich op het verschoningsrecht.

In een vonnis van de Rechtbank Maastricht van 22 december 1967 werd het beroep op het verschoningsrecht *gegrond* verklaard *voorzover het vragen betrof die betrekking hadden op de huwelijksverhouding van partijen*. Volgens de rechtbank was het gebruik maken van gegevens voor geheel andere doeleinden niet alleen onjuist maar hield het tevens in dat er misbruik van vertrouwen plaats zou vinden. De rechtbank overwoog: "dat de door de raad verkregen informatie niet voor andere doeleinden mag worden gebruikt wil de raad zijn bij de wet opgedragen taak als objectief en betrouwbaar college naar behoren kunnen vervullen". Wanneer de raad in een behoorlijke taakvervulling zou worden belemmerd werd daarmee tevens de mogelijkheid van een verantwoorde rechtspraak aangetast, nog daargelaten de ongerechtvaardigde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. In dit geval kwam de maatschappelijk werker volgens de rechtbank als ambtenaar van de raad een verschoningsrecht toe, omdat hij was opgetreden "in zijn hoedanigheid van ambtenaar in het kader van een hem verstrekte opdracht en gelet op het grote rechtsgoed van een objectieve onpartijdige rechtspraak". Dat goed diende zwaarder te wegen dan het individuele belang van het mogelijk aandragen van bewijsmateriaal in een scheidingsprocedure. Volgens de rechtbank lag dat echter anders met betrekking tot de vraag die hem gesteld zou kunnen worden of hem iets bekend was over het feit dat de man het kind van de partijen dat spastisch was op hardhandige wijze had geslagen. Wanneer de maatschappelijk werker deze gegevens voor zich houdt schendt hij daarmee het belang van de minderjarige. Immers op grond van deze gegevens die hij uit onderzoek heeft verkregen bepaalt de president van de rechtbank mede de keuze voor de verblijfplaats van de minderjarige. De rechtbank komt dan ook tot de conclusie dat in het algemeen *niet kan worden gesteld dat de functie van ambtenaar bij de raad voor de kinderbescherming was te beschouwen als een beroep of betrekking waarvan de beoefenaren tot geheimhouding verplicht zijn*, nopens hetgeen hen als zodanig is toevertrouwd en zich deswege van het afleggen van getuigenis kunnen verschonen.

In hoger beroep concludeerde de procureur van de echtgenote tot vernietiging van het vonnis van de rechtbank (278). Zijn grieven omvatten het navolgende:

1. beroep op verschoningsrecht komt de ambtenaar bij de raad voor de kinderbescherming niet toe;
2. de beslissing van de rechtbank was gebaseerd op van de op hulp aangewezen minderjarige dat moest voorgaan boven het individuele belang van partijen. Volgens de procureur van echtgenote was de moeder alleszins in staat geacht om met de zorg over deze kinderen te worden belast, zodat het belang van de kinderen parallel liep met dat van appellante;
3. aan de maatschappelijk werker komt in het algemeen geen beroep op verschoningsrecht toe.

Daarop overwoog het hof (279):

"dat de maatschappelijk werker bij de Raad belast is met het instellen van zogenaamde basisonderzoeken op grond van artikel 30 Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1956 (280). Deze dienen ter voorbereiding van de behandeling van de zaken door de Raad". Tot taak van de raad behoorde het verstrekken van inlichtingen en adviezen aan autoriteiten waarbij over een bepaalde zaak slechts inlichtingen mogen worden verstrekt indien zulks niet strijdig is met de noodzakelijke geheimhouding (art. 24 Organisatiebesluit) (281).

Partijen waren het er over eens dat de maatschappelijk werker een basisonderzoek had ingesteld ter voorbereiding van een uit te brengen advies aan de president over de vraag bij wie van de beide ouders de kinderen hangende de procedure zouden verblijven.

Aangezien volgens het hof "het verschoningsrecht in dit geval niet uit enig bijzonder wetsvoorschrift voortvloeide, was daarvoor vereist, dat de taak van een maatschappelijk werker bij de raad voor de kinderbescherming *doorgaans slechts naar behoren kan worden vervuld als degenen met wie hij in aanraking komt er op kunnen vertrouwen dat hij het stilzwijgen zal bewaren over datgene wat hem in zijn hoedanigheid is toevertrouwd ook als hij als getuige is opgeroepen*". (Zie 4.4.)

Wanneer de betrokkenen er niet op kunnen vertrouwen dat hij de in zijn onderzoek verworven kennis inzake het gezin en de omstandigheden niet strict zal reserveren voor de kinderbeschermingsinstanties zal zijn contact met het gezin slechts in een sfeer van afweer van de kant van het gezin plaatshebben, aldus het hof. Daarbij komt dan nog de geringe kans dat zijn indrukken in een dergelijk geval van geringe waarde en weinig betrouwbaar zullen zijn. Bovendien zullen de gezinsleden en derden zoals geestelijken, huisarts, onderwijzer en burens zich voor het verschaffen van informatie niet

openstellen en zich tot weinig zeggende mededelingen beperken. Het basisonderzoek zal dan niet tot zijn recht komen. Volgens het hof moet daarom worden aangenomen dat *de maatschappelijk werker wel tot degenen behoort die volgens artikel 1946 lid 2 onder 3 BW tot geheimhouding verplicht zijn*, onder voorbehoud van voorlichting van kinderbeschermingsinstanties. De rechter in het echtscheidingsgeding was als zo'n instantie niet aan te merken" (282).

5.5.5. OPENHEID VAN RAPPORTAGE

Dit onderwerp heeft de laatste jaren voor een belangrijk deel de discussies over het functioneren van de raden voor de kinderbescherming bepaald. Indirect is dit onderwerp dan ook van belang voor dit werkstuk.

De openheid van rapportage was destijds bij de behandeling van het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden door de Algemene Raad der Nederlandse Orde van Advocaten aan de orde gesteld. Bij Besluit van 5 juni 1954 werd door de Minister van Justitie een commissie ingesteld die tot taak kreeg na te gaan in hoeverre aan partijen en hun raadslieden inzage kan worden verstrekt van voor de rechter bestemde rapporten van de voogdijraden. Deze Commissie-Enschedé had de beschikking over alle correspondentie die er ter zake was geweest. De commissie had tevens een enquête onder de voogdijraden gehouden.

Destijds bestond nog geen wetsbepaling, die de betrokkenen bij rapporten, die over hen werden uitgebracht inzake kinderbeschermingsmaatregelen of gezagsvoorzieningen, het recht op inzage gaf. Alleen bepaalden de artikelen 936 lid 4 en 947 lid 3 Rv., dat aan de ouders bij hun oproep beknopt de gronden waarop het verzoek berustte werden medegedeeld. De jurisprudentie liet het volledig aan het beleid van de rechter over of aan de betrokkenen inzage werd verleend of werd geweigerd (283). De voogdijraad was ook niet verplicht de betrokkenen inzage in de rapporten te geven. Toch bleek uit het onderzoek van de Commissie-Enschedé dat de meeste raden al wel desgevraagd mondelinge informatie uit de stukken verstrekten. Enkele raden waren zelfs al bereid het gehele dossier of een deel ervan ter inzage te verstrekken en één raad wilde aan de betrokkenen al wel een afschrift geven. Over het algemeen kenmerkte het beleid bij de verschillende raden zich wel als zeer voorzichtig. Men vertrouwde op de discretie van de advocaat tegenover zijn cliënt.

Eén van de redenen waarom de raden terughoudend waren inlichtingen te geven was, dat zij daarmee ook de namen moesten prijsgeven van de personen die inlichtingen over het ge-

zin hadden verstrekt.

Bij de rechtbanken en de hoven kreeg men in het algemeen gemakkelijker inzage in de stukken. Wel werd er verschil gemaakt tussen inzage door advocaten en justitiabelen. In een aantal gevallen was er met het oog op deze inzage een excerpt van het rapport gemaakt, dat voor de belanghebbende ter inzage lag.

Over het algemeen stonden twee opvattingen over de kwestie van inzage van rapporten tegenover elkaar. Aan de ene kant de groep onder aanvoering van de Nederlandse Orde van Advocaten, die erop wees dat het onthouden van inzage aan de betrokkenen strijdig was met de goede procesorde omdat zij de gelegenheid moesten hebben onjuistheden in de stukken waarop de rechter besliste aan te tonen. Aan de andere kant de meeste voogdijraden, die erop wezen dat zij voor hun onderzoeken afhankelijk waren van de medewerking van allerlei informanten zoals artsen, onderwijzers, burens, etc. Wanneer hun namen ter kennis van de betrokkenen kwamen, zo vreesde men, zou het vertrouwen dat zij in de medewerkers van de raad hadden ernstig worden geschokt. Wanneer de raad bepaalde gegevens met het oog op deze inzage zou moeten achterhouden zou dit ten koste gaan van een goede rapportage aan de rechter.

De Commissie-Enschedé heeft zich in haar rapport vooral door de eisen van de praktijk laten leiden. Men kwam tot de conclusie dat de voogdijraden tijdens de behandeling van de zaken al een zo groot mogelijke openheid tegenover betrokkenen en hun raadslieden zouden moeten betrachten. Tevens zouden in de requesten de gronden waarop het verzoek is gebaseerd zo concreet mogelijk moeten worden vermeld, waarbij het request ter inzage op de griffie zou moeten worden gelegd. Wanneer dit request naar een bijlage verwees zou ook deze bijlage ter inzage moeten zijn. Tenslotte pleitte de Commissie-Enschedé voor de opneming van een bepaling in de wet met de volgende strekking: "De rechter deelt bij de behandeling de zakelijke inhoud van de hem verstrekte rapporten en adviezen aan de partijen ter zitting mede. Hij verstrekt van deze stukken aan partijen op hun verzoek inzage, behoudens indien en voorzover hij van oordeel is, dat dit bepaald ongewenst is".

Bij de Wet van 3 juli 1968 werden de artikelen 908a en 908b Rv. ingevoerd (284). Daarbij werd als regel vóór de zitting, door de griffier inzage verstrekt van de rapporten die door de raad voor de kinderbescherming waren opgemaakt. Uitzondering hierop vormden die zaken waarin de raad had meege-deeld tegen inzage door betrokkenen bezwaar te hebben. Van deze uitzonderingen werd weinig gebruik gemaakt.

De praktijk leerde evenwel dat de meeste mensen niet wis-

ten dat zij de mogelijkheid hadden de rapporten bij de griffie in te zien. Ook lieten de maatschappelijk werkers bij de raden voor de kinderbescherming nogal eens na de rapporten met de cliënten door te spreken, vooral in die gevallen waarin men niet in staat was geweest een goede verstandhouding met hen te creëren (285). Bovendien was de raad niet verplicht betrokkenen op hun recht van art. 908a Rv. te wijzen. Van bespreking van rapporten bij advocaten kwam in de praktijk ook vaak weinig terecht omdat het regelmatig voorkwam dat deze rapporten pas twee dagen voor de zitting op de griffie aanwezig waren. Zelfs kwam het voor dat het rapport helemaal niet aanwezig was wanneer advocaat met betrokkenen het wilden gaan inzien.

Toch bood artikel 908b Rv. de mogelijkheid om betrokkenen (overigens niet de minderjarigen) op hun verzoek door de rechter gelegenheid te geven inzage te verstrekken. Ook hiervan kon worden gezegd dat de meeste ouders en voogden van het bestaan van deze bepaling niets afwisten. In de praktijk gaf dit gebrek aan openheid van de rapporten van de raden voor de kinderbescherming aanleiding tot veel moeilijkheden. Een voorbeeld werd beschreven in het januari-nummer van het periodiek van de Stichting A.K.K. van 1977 (286). Een van de conclusies van het A.K.K. was, dat het een recht van de cliënt moest zijn om zijn eigen visie in het rapport weer te geven en derden voor aanvullende informatie aan te wijzen.

Volgens het verslag van 1977 (287) was er de laatste jaren sprake van een tendens naar het bieden van grotere openheid. Dat bleek o.a. uit de regeling die met de advocatuur tot stand was gekomen over het toezenden van rapporten aan de raadslieden. Ook daarin bleek dat de raden niet altijd eenzelfde beleid voerden ten aanzien van het bieden van openheid. Ook individuele maatschappelijk werkers hanteerden de openheid van rapportage op een zeer verschillende wijze. Om tot meer eenheid in deze zaken te komen bracht de Staatssecretaris van Justitie op 18 maart 1977 een circulaire betreffende de openheid van rapportage uit. Deze circulaire maakte voorlopig een einde aan de discussie over de openheid van rapportage door de raden voor de kinderbescherming (288).

Volgens deze circulaire betracht de maatschappelijk werker de grootst mogelijke openheid tegenover de cliënt. Derden die bij het onderzoek worden betrokken worden er op gewezen, dat de inlichtingen in principe ter kennis van cliënten worden gebracht. Het concept-rapport wordt, hetzij besproken, hetzij voorgelezen, dan wel ter inzage gegeven. Hieruit kan worden afgeleid, dat het de raden verboden is de cliënten een afschrift van een rapport mee te geven of op te sturen (289).

De huidige regeling staat op gespannen voet met art. 429 l Rv. Daarin staat dat, "iedere belanghebbende recht heeft op inzage en afschrift van het verzoekschrift, de verweerschriften, de op de zaak betrekking hebbende bescheiden, de processen-verbaal en de beschikkingen.

Volgens het Wetsontwerp herziening van het scheidingsprocesrecht en het omgangsrecht in verband met scheiding zouden de artikelen 908a en b Rv. worden gewijzigd (290). Volgens het ontwerp 908a lid 2 Rv. bestond in afwijking van art. 429 l Rv. geen recht op afschrift van de door het Openbaar Ministerie of de raad voor de kindbescherming overgelegde bescheiden. De Minister van Justitie achtte "het gevaar van inbreuk op de privacy van anderen over wie gegevens in de rapporten kunnen voorkomen en wier belangen niet altijd behoeven overeen te stemmen met die van degenen over wie wordt gerapporteerd, (...) te groot. Voorkomen dient namelijk te worden dat rapporten die een vertrouwelijk karakter dragen (...) een eigen leven kunnen gaan leiden. De betrokkene zou immers, indien hij over het rapport beschikt naar eigen believen met de gegevens, ook die betreffende anderen, kunnen gaan doen wat hij wil."

Volgens Doek gaat het veel te ver een algemeen verbod tot het verstrekken van afschriften uit te vaardigen (291). Overigens was het voorstel dat wel aantekeningen uit de ter inzage gelegde stukken konden worden gemaakt (292).

5.5.6. INZAGEREGELING BEROEPSWET (293)

In verband met het recht op inzage van de processtukken, dat hiervoor ter sprake kwam, wil ik een wijziging van de Beroepswet (Bw.) in 1976 bespreken die op een soortgelijke kwestie betrekking had (294). De wijziging van art. 100 Bw. betekende dat in het vervolg aan ieder die beroep aantekent tegen een beslissing van een uitvoeringsorgaan van de sociale verzekeringen, in principe alle processtukken ter inzage worden gezonden (295). De Raad van Beroep is verplicht deze stukken aan de klager toe te sturen. Volgens art. 111 lid 4 Bw. heeft de voorzitter van de Raad van Beroep de mogelijkheid bepaalde stukken niet toe te zenden, ... "wanneer het in het belang van de geestelijke of lichamelijke gezondheid" van de klager is dat hij deze bepaalde medische rapporten niet krijgt (296).

Naar aanleiding van deze bepaling publiceert Minderop een brief aan de KNMG waarin hij de (onder)voorzitter oproept art. 111 lid 4 Bw. "extensief te interpreteren" (297). Hij stelt voor dat wanneer een uitvoeringsorgaan de voorzitter verzoekt een geneeskundig rapport niet aan de klager toe te

zenden, dit verzoek "in het algemeen moet worden gehonoreerd". De vertrouwensrelatie "arts-patiënt" zou dit niet-toezenden rechtvaardigen. Soetenhorst-De Savorin Lohman wijst er in een artikel in het NJB op dat de voorzitter van de Raad van Beroep Haarlem oproept art. 111 lid 4 niet extensief maar contra legem te interpreteren (298). Daarop worden in de Tweede Kamer over deze kwestie vragen gesteld (299). In een uitvoerige discussie in het Nederlands Juristenblad 1978 tussen Van Manen en Minderop worden tenslotte de grenzen tussen de informatieplicht en het beroepsgeheim in het kader van art. 111 lid 4 Bw. bepaald (300). Het gaat daarbij steeds om de vraag hoe ruim of eng de *uitzonderingsbepaling* van art. 111 lid 4 Bw. moet worden geïnterpreteerd.

Voor de rapporten van de raden voor de kinderbescherming zou een analoge bepaling als art. 100 Bw. in het leven kunnen worden geroepen, met een uitzonderingsbepaling vergelijkbaar met art. 111 lid 4. Het voordeel van een dergelijke regeling zou zijn dat de cliënt de hem toegestuurde stukken vóór de zitting thuis rustig kan bestuderen (301). Daarmee zou ook recht worden gedaan aan het bezwaar van Doek tegen de voorstellen in het Wetsontwerp herziening omgangsrecht: "de mensen die een oprechte behoefte hebben in alle rust een copie van het rapport thuis willen doornemen (en zonodig becommentariëren) wordt deze mogelijkheid ontnomen vanwege een *mogelijk* gevaar van misbruik die anderen van een afschrift kunnen maken".

5.5.7. OPVATTINGEN OVER DE TOEKOMSTIGE POSITIE VAN HET MAATSCHAPPELIJK WERK BIJ DE RADEN VOOR DE KINDERBESCHERMING

In dit onderdeel zal vrijwel alleen aandacht worden besteed aan de positie van het maatschappelijk werk bij de raden. Voorstellen die met een wijziging van de organisatie samenhangen zullen in een volgend hoofdstuk worden besproken.

In de nota Jeugdbescherming en Justitie constateerde staatssecretaris Wiersma dat door de maatschappelijk werkers van de raad soms voor langere tijd hulp wordt verleend (302). Na hulpverlening of begeleiding bij een voorlopige toevertrouwing volgt een definitieve maatregel. Vastgesteld werd dat deze wijze van hulpverlening door de raad de meest aangewezen methode was om in de bestaande organisatie snel hulp te kunnen bieden. Nadeel van dit systeem is, dat er sprake is van discontinuïteit in de hulpverlening en begeleiding. Dat nadeel wilde men wegnemen door in de toekomst één jeugdbeschermingsinstelling zowel te belasten met de hulpverlening die berust op een gezagsmaatregel, als met de uitvoering van tijde-

lijke voorzieningen in noodsituaties. Voordeel van een dergelijke opzet is dat zich geen verstoring meer behoeft voor te doen in de organisatorische en persoonlijke continuïteit van de begeleiding en de hulpverlening.

Aan het begrip "hulpverlening" door de raad wordt door Hoefnagels een andere uitleg gegeven (303). Volgens hem is bij de ruime uitleg van het woord hulpverlening daarvan sprake tijdens onderzoeken, bij gesprekken of bij bemiddeling of verwijzing. Tijdens onderzoeken tracht de maatschappelijk werker van de raad ouders en minderjarigen inzicht te geven in hun problemen en probeert hij de bereidheid te bewerkstelligen dat zij van anderen hulp aanvaarden. Conclusie van Hoefnagels is: hulpverlening komt niet ná de rapportage, maar het rapport is het verslag en de evaluatie van de reeds op gang zijnde hulpverlening. De Ruiter is het met deze opvatting niet eens (304). Volgens hem is het duidelijk dat de door Hoefnagels geschetste verhouding tussen hulpverlening en rapportage nooit tot een bruikbare voorlichting van de rechter leidt. Hij meent dat daarbij sprake is van "het paard achter de wagen spannen" wanneer we bedenken dat soms snel en effectief moet worden ingegrepen om erger te voorkomen. Bovendien zou rapportage toch noodzakelijk blijven ook wanneer de hulpverleningsinstellingen hiermede belast zouden worden. Het justitiële element komt dan volgens De Ruiter op een andere plaats weer naar voren. De Ruiter stelt dat hij uitkomt bij een systeem waarbij er sprake is van een functionele scheiding tussen justitiële rapportage (voorbereiding van de maatregel) en hulpverlening (uitvoering van de maatregel). In zijn visie is de centrale vraag voor de rechter of een justitiële maatregel in het belang van het kind nodig is. Daarbij kan het antwoord niet afhankelijk zijn van de hulpverlening, aldus De Ruiter. Het gaat er juist om de hulpverlening mogelijk te maken. Wat de voorlopige toevertrouwing betreft is De Ruiter het eens met de nota Wiersma en met Hoefnagels. Hij meent dat het goed is in die gevallen de raad zoveel mogelijk uit te schakelen en daarvoor jeugdbeschermingsinstelling in de plaats te stellen.

Doek sluit zich bij deze opvatting van De Ruiter aan (305). Ook hij meent dat de raad niet als hulpverlenende instelling in het leven is geroepen. Hij citeert de Staatssecretaris van Justitie die op 6 april 1976 in de Eerste Kamer zei: "noch in de wet noch elders wordt aan de raad een specifieke taak op het terrein van de hulpverlening toegedacht, waarbij ik dan onder hulpverlening wil verstaan het geven van bijstand en het begeleiden van ouders en kinderen bij opgetreden problemen in hun onderlinge verhoudingen, om te geraken tot een oplossing daarvan" (306). Ook daarbij maakte de staatssecretaris een uitzondering voor de zorg van aan de raad toever-

trouwde minderjarigen. Heel zuiver maakt Doek het onderscheid tussen "het geven van aanzetten tot verdere hulpverlening" (impliciete hulpverlening) en de "outreaching hulpverlening". De impliciete hulpverlening moet volgens hem een aspect van het raadswerk blijven. Dat geldt niet voor de hulpverlening bijv. in het kader van vroeghulp of bij begeleiding van echtscheidingsproblemen. Zelfs in dat soort gevallen zou het volgens Doek niet tot de taak van de raad behoren deze activiteiten subsidiair op zich te nemen.

Het lijkt er op dat de schrijvers onderling weinig verschillen in hun opvattingen over wat tot de competentie van het raadswerk en dus van het maatschappelijk werk van de raad behoort. In het algemeen is men het er over eens dat de raad geen langdurige hulpverlening mag en kan verrichten. Onenigheid bestaat er over de hulpverlening van korte duur, de impliciete hulpverlening bij de rapportage; door advies, bemiddeling en verwijzing. Het gaat daarbij om de vraag of de hulpverlening het rapport met het daarop gebaseerde advies mogelijk maakt (Hoefnagels) of dat rapportage de hulpverlening al dan niet in het kader van een maatregel mogelijk maakt (De Ruiter).

De maatschappelijk werkers bij de raden zelf pleiten in hun rapport ervoor, dat in die gevallen dat geen adequate hulpverlening aanwezig is, de raad wel een subsidiaire taak moet hebben op het terrein van de hulpverlening. Doek concludeert hieruit dat "kennelijk de wens van de werkgroep de raad te duwen in de richting van hulpverlening de vader van deze gedachte was" (307).

Naast het vraagstuk van de hulpverlening door het maatschappelijk werk bij de raad is ook de *interne positie van het maatschappelijk werk* bij de raad nog in discussie. Binnen de hiërarchische verhouding leidde de vraag over de verantwoordelijkheid voor de rapportage van de maatschappelijk werker soms tot conflicten. Opvallend voorbeeld daarvan was de hiervoor beschreven kwestie Van der Ven (5.5.4.). Naar aanleiding van deze zaak merkte de Minister van Justitie in de Tweede Kamer op: "dat de gedragslijn behoort te zijn dat de raad voor de kinderbescherming als deze een advies uitbrengt dat afwijkt van het rapport van de ambtenaar, dit met de rapporteur bespreekt (308). Volgens de Commissie-Wiarda blijkt hieruit dat de maatschappelijk werker in elk geval behoort te worden ingeschakeld, wanneer de beslissing van het college afwijkt van het advies van de maatschappelijk werker (309). De commissie merkt daarbij op dat het college van de raad geen groep leken is die het rapport van de maatschappelijk werker moet toetsen, bijvoorbeeld omtrent de wijze waarop het onderzoek plaatsvond of dat bepaalde methodieken werden toegepast. De gedachte dat dit wel zo zou zijn had volgens

de commissie bij een aantal maatschappelijk werkers aanleiding gegeven tot "gevoelens van onbehagen".

In het Organisatiebesluit 1982 is de mogelijkheid geschapen voor derden te klagen over het optreden van één of meer medewerkers van het bureau (art. 35 e.v. Org. besluit). Het optreden kan volgens de nota van toelichting betrekking hebben op de persoonlijke sfeer, zoals het op een onheuse of onbehoorlijke manier optreden. Het kan ook betrekking hebben op de "sfeer" van de wijze waarop de medewerker zijn taak al dan niet in opdracht uitvoert. Deze klachtenregeling was volgens de nota van toelichting niet bedoeld om de werkwijze van de raad, zoals die onder meer uit rapportage-voorschriften voortvloeit, ter discussie te stellen. De zes klachtencommissies, die zijn samengesteld uit de leden van de raden (de colleges), krijgen hiermee echter een taak die heel dicht tegen de zo gevreesde toetsing ligt van de wijze waarop het onderzoek plaatsvond. De "gevoelens van onbehagen" bij de maatschappelijk werkers zullen mijns inziens hierdoor alleen nog maar toenemen.

5.5.8. SAMENVATTING

De onderdelen 5.5.1. t/m 5.5.7. handelen over het maatschappelijk werk bij de raad voor de kinderbescherming. De juridische basis voor het maatschappelijk werk bij de raden is eigenlijk pas bij de reorganisatie in 1956 gelegd. Daarvoor werden de onderzoeken door de leden verricht of hadden andere instanties ("Pro Juventute" of kinderpolitie) al voor de noodzakelijke achtergrondinformatie gezorgd. Bij de reorganisatie werden de ambtenaren voor de kindervetten bij de raden ondergebracht en werden speciaal opgeleide beroepskrachten aangesteld. In de nota van toelichting bij het Organisatiebesluit 1956 werd de taak van het maatschappelijk werk vrij uitvoerig beschreven. Sinds het Organisatiebesluit 1982 is er geen sprake meer van "basisonderzoeken door een maatschappelijk werker" maar van "medewerkers van het bureau". Het onderzoek door de financiële "informatie" heeft hiermee tevens een wettelijke basis gekregen.

De beroepsverantwoordelijkheid van de maatschappelijk werker wordt gekenmerkt door een aantal elementen die nauw met elkaar verbonden zijn. Dit betreft het beroepsgeheim, de functie die de maatschappelijk werker uitoefent, de vertrouwensrelatie met de cliënt, het verschoningsrecht en de aangifteplicht voor ambtenaren van strafbare feiten. Uit de jurisprudentie blijkt dat de maatschappelijk werker bij de raad zich op het verschoningsrecht kan beroepen, tenzij hij optreedt als voorlichter aan kinderbeschermingsinstanties.

Ook binnen de raad zelf kan de positie van het maatschappelijk werk tot grote spanning leiden. Dat bleek uit de zaak Van der Ven. Kernvraag was of de maatschappelijk werker zijn plicht uit hoofde van zijn beroep moest laten prevaleren boven zijn verplichtingen als ambtenaar. In het concrete geval was hulpverlening aan de cliënt een primaire verplichting omdat deze in een stress-situatie terecht was gekomen. Dat betekende echter niet dat de vertrouwensrelatie, met daaraan gekoppeld de zwijgplicht, een absoluut karakter had. Voor een doelgerichte rapportage moet mijns inziens ook thans de zwijgplicht soms worden doorbroken.

Het maatschappelijk werk bij de raden is al jarenlang voorwerp van discussie. Gezien de grote invloed van de rapporten van maatschappelijk werkers op de uiteindelijke beslissing van de rechter, vroeg de Minister van Justitie zich in 1969 af in welke mate er maatschappelijk werk bij de raden moest worden verricht. Al te gemakkelijk konden immers de grenzen van de privacy worden overschreden. Deze kwestie is ook nu nog actueel. Volgens de Commissie-Van Veen moesten de contacten tussen cliënt en de raad in beginsel een tijdelijk karakter dragen. Soms moest de raad echter hulp blijven geven, omdat veel hulpverleningsinstellingen niet of onvoldoende bereid waren hulp aan ongemotiveerde cliënten te verlenen. Deze cliënten vielen daardoor in een gat in de hulpverleningsmogelijkheden. Voor dit probleem is nog geen oplossing gevonden.

In een rapport van maatschappelijk werkers bij de raden voor de kinderbescherming werd vrij uitvoerig aandacht besteed aan de spanning tussen beroeps- en functie-opvattingen bij de maatschappelijk werkers. De maatschappelijk werkers wezen op een aantal spanningsbronnen tussen beroep en functie. Ik ben het met Doek eens dat niet alle spanningsbronnen kenmerkend voor de raad zijn. Opvallend is wel, dat de maatschappelijk werkers pleiten voor een herbezinning op de taken van de raden en een duidelijke omschrijving van de doelstellingen. De raad zou zich onafhankelijker van de rechtbank moeten opstellen. Dat leidt uiteindelijk tot de belangrijke vraag: moet de functie zich aan het beroep aanpassen?

Van bijzonder groot belang voor het beeld van de raad en de verhouding maatschappelijk werker-cliënt is het vraagstuk van de openheid van rapportage. De laatste jaren is er een tendens naar het bieden van een grotere openheid. De raden voerden op dit punt geen zelfde beleid. Met de circulaire van 1977 beoogde de staatssecretaris deze eenheid in beleid wel te bewerkstelligen. Deze regeling is echter nog voor verbetering vatbaar. Zo is het de vraag of cliënten geen recht hebben op afschriften van de rapporten van de raad. Zeker wanneer men de opvatting van de minister vergelijkt met de regeling

van art. 100 Beroepswet (Bw.) is aanpassing van de circulaire dringend noodzakelijk. Ik pleit ervoor een analoge bepaling als art. 100 Bw. ook voor de raden in het leven te roepen met een uitzonderingsbepaling welke te vergelijken zou zijn met art. 111 lid 4 Bw.

Tenslotte is in 5.5.7. de toekomstige visie op het maatschappelijk werk bij de raden aan de orde gekomen. In het algemeen is men het er over eens dat de raad geen langdurige hulp kan en mag verlenen. Het maatschappelijk werk bij de raden streeft er naar, meer het accent op de hulpverlening te leggen. Inherent aan de positie van het maatschappelijk werk bij de raden is het al eerder ter sprake gekomen klachtrecht. Ik heb er op gewezen dat met de introductie van dit klachtrecht de grens tussen "het optreden" van de maatschappelijk werker, waarover wel kan worden geklaagd, en "de werkwijze" van de raad, waarover niet kan worden geklaagd, erg vaag is.

De maatschappelijk werkers gesnoerd in het keurslijf van beroep en functie zullen zich, naar ik verwacht, bij de huidige raad zonder hulpverleningsmogelijkheden van langere duur en mét klachtrecht voor cliënten over het optreden, steeds minder op hun gemak gaan voelen.

5.6. DE ORGANISATIE VAN DE RAAD VOOR DE KINDER- BESCHERMING DE VERHOUDING BUREAU - COLLEGE

5.6.1. ALGEMEEN

De raad voor de kinderbescherming bestaat uit een college van burgers uit de maatschappij. Deze worden door de Kroon benoemd (artikel 6 lid 1 Organisatiebesluit 1982). Aan de raad is tevens een ambtelijk apparaat verbonden. Dit bureau van de raad heeft de secretaris van de raad voor de kinderbescherming als directeur (art. 19 Organisatiebesluit). De positie van de secretaris is altijd bijzonder geweest. Volgens de nota van toelichting bij het Organisatiebesluit 1956 was de secretaris als integrerend deel van de raad te beschouwen, vanuit de gedachte dat college en bureau een eenheid vormen (310). Om deze integratiegedachte tot uitdrukking te brengen werd de secretaris tevens *adviserend lid* van de raad. Hierdoor werd het bureau als het ware in de raad geïncorporeerd. Volgens de nota van toelichting bij het Organisatiebesluit 1982 heeft de secretaris nu nog slechts een raadgevende stem.

In de nota van toelichting bij het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming van 1956 kwam de vraag aan de orde wie een onderzoek naar de levensomstandigheden zou moeten verrichten wanneer een zaak ter kennis van de raad was gebracht. Waren dit de leden (*het college* van de raad) of was dit een taak van het personeel (*het bureau* van de raad)? Volgens dezelfde nota van toelichting was de eis van scholing in het maatschappelijk werk voor het verrichten van onderzoeken een vereiste. De levensbeschouwelijke ervaring die bij de leden verondersteld werd aanwezig te zijn was eveneens belangrijk. Men onderkende wel dat het voordeel van onderzoeken door maatschappelijk werkers was, dat zij in hun opleiding veel aspecten geïntegreerd behandeld hadden gekregen. Bij de leden bestond het gevaar, dat zij aan enkele aspecten die aan het werk verbonden waren misschien te veel waarde zouden toekennen. Theoretisch zou aan dat bezwaar kunnen worden tegemoetgekomen, door het onderzoek door verschillende leden gezamenlijk te laten verrichten, zodat deze aspecten toch integraal gezien werden. Dat laatste was volgens de nota van toelichting niet uitvoerbaar.

Bij de keuze wie het onderzoek moest verrichten, kwam men uit bij professionele krachten met een maatschappelijk werk opleiding. In bepaalde gevallen konden leden nog wel bij het onderzoek worden betrokken (311). Het onderzoek door de maatschappelijk werker geschiedde in opdracht van de secretaris (art. 30 lid 1 Organisatiebesluit 1956). De secretaris kreeg tot taak de zaken voor te bereiden voor de besluitvorming (art. 27 lid 1 Organisatiebesluit 1956) (312). In het Organisatiebesluit van 1956 koos men principieel voor een besluitvorming in zaken door de leden van de raad. Het besluit moest zoveel mogelijk de resultante zijn van de verschillende inzichten die bij de leden van de raad bestonden. Dat had tot consequentie, dat zo weinig mogelijk besluiten aléén door de secretaris of door één lid en de secretaris konden worden genomen (313).

Van de andere kant zouden geen besluiten kunnen worden genomen zonder dat alle daarvoor verantwoordelijke leden de basisrapporten van de maatschappelijk werkers grondig hadden bestudeerd. Er moest dus een optimum worden gevonden tussen toetsing van het rapport en een breed scala van meningen en daarbij - zonder in een overvloed van zaken te verdrinken - zo diep mogelijk op de zaak ingaan. Om eenzijdigheid en oppervlakkigheid te vermijden koos men in het Organisatiebesluit van 1956 voor een structuur waarbij de besluitvorming in eerste instantie aan kleine commissies werd gedelegeerd, die uit de leden van de raad bestonden. Dat betekende, dat niet alle leden alle zaken meer onder ogen zouden krijgen. Een serieuze behandeling van deze zaken was

daardoor wel mogelijk. Bovendien konden de maatschappelijk werkers die het rapport hadden opgemaakt gemakkelijker voor deze kleine commissies een toelichting over een bepaalde zaak geven. Bijkomende voordelen waren, dat de tijd voor de besluitvorming hierdoor korter kon blijven en dat de rapporten die in vijf- of zesvoud waren opgemaakt gemakkelijk aan de leden konden worden toegezonden.

In plenair verband kon de raad vergaderen over die zaken die naar het oordeel van de voorzitter of een lid van de commissie het algemeen belang van de raad beïnvloedden naar het oordeel van de voorzitter de aandacht van de hele raad nodig hadden. Tevens kon één lid van de betrokken commissie aan de voorzitter van de raad vragen om een zaak uit de commissie aan de raad in zijn geheel over te dragen (art. 12 lid 3 Organisatiebesluit 1956). Deze laatste bepaling was in de wet opgenomen met het oog op het feit dat het niet mogelijk was, alle levensbeschouwingen die in de raad vertegenwoordigd waren ook in de commissies op te nemen. Ook in het geval dat in een commissie geen eenstemmigheid kon worden bereikt kon een zaak ter bespreking en besluitvorming aan de voltallige raad worden overgedragen.

Angst voor "veelvormigheid in besluitvorming" hoefde niet te bestaan aangezien de secretaris de voorzitter hierop attent kon maken. Bovendien kon de raadsvoorzitter regelmatige besprekingen met de commissie-voorzitters houden.

De soorten commissies die tot 1982 bestonden (314) konden worden onderscheiden in:

a. functionele commissies:

deze commissies waren ingesteld voor bepaalde op zichzelf staande taken.

Voorbeeld: - adoptie-commissie
- commissie strafzaken;

b. regionale commissies:

deze behartigden de taken van de raad in een bepaald deel van het arrondissement;

c. temporele commissies:

deze behandelden bij toerbeurt alle zaken die binnen een bepaalde periode aan de orde kwamen.

Aan deze indeling was men niet noodzakelijk gebonden. Het kon zijn dat bij sommige raden alleen temporele of regionale commissies werden ingesteld, terwijl anderen de voorkeur aan een combinatie gaven. Bij veel raden heeft men de indeling van de commissies ook mede laten afhangen van de unitindeling. Daarbij waren raden die hadden gekozen voor een regionale verdeling van de units, terwijl anderen hadden gekozen voor een indeling van de units naar alfabet: bijv. Unit I A t/m M en Unit II N t/m Z. Bij de besluitvorming in de commissies werd deze indeling ook gehanteerd. Vooral de laatste

jaren was er een neiging bij de raden ontstaan, steeds meer met functionele commissies te gaan werken. Dat laatste hing samen met het feit dat men steeds meer aan een andere taak voor de colleges dacht. Tevens kwam steeds vaker de zgn. "delegatie" van bevoegdheden van de raad aan de secretaris (het bureau) ter sprake. Daarbij moet worden aangetekend dat de term delegatie in dit verband eigenlijk niet juist was. Er was immers geen sprake van een overdracht van een bevoegdheid. Men kon beter spreken van mandaat van beschikingsbevoegdheid. Immers het orgaan waaraan de bevoegdheid was gegeven (de raad) gaf machtiging of opdracht aan een ander orgaan dat handelde in naam van en onder verantwoordelijkheid van de raad (het bureau) (315).

Een van de belangrijkste veranderingen die de reorganisatie van 1956 met zich mee had gebracht was, dat de leden van de raad niet alleen meer met het uitvoerende werk waren belast. De professionele maatschappelijk werkers die aan het bureau werden verbonden moesten het voorbereidende werk gaan verrichten met betrekking tot de voorlichting en advisering van rechterlijke instanties. Deze beroepskrachten werden door de Minister van Justitie aangesteld (art. 28 lid 2 Organisatiebesluit 1956). In de loop der jaren ontstond zo een bureau dat niet alleen in omvang maar ook qua hoeveelheid taken het college overtrof. Dat bracht met zich mee dat het bureau zich ook uiteindelijk sterker wilde laten gelden bij de te nemen beslissingen in de casuïstiek. De maatschappelijk werkers die de onderzoeken verrichtten bepaalden zoals hiervoor reeds ter sprake kwam immers inhoudelijk het advies van de raad.

5.6.2. ONTWIKKELINGEN IN DE VERHOUDING BUREAU - COLLEGE

5.6.2.1. *Organisatorische opzet van de raden in het rapport van de Commissie-Wiarda*

Door de grote hoeveelheid werk waarmee de raden in de loop der jaren werden belast, werd het voor de colleges steeds moeilijker in alle zaken de uiteindelijke beslissing te blijven nemen. Ook al had men voor een organisatorische opzet met een werkverdeling in commissies gekozen, dan nog werd het grootste deel van de zaken afgedaan door het bureau zonder dat het college erin werd gekend. In feite was steeds meer werk "gedelegeerd" aan het bureau en behield het college alleen nog het overzicht door zich met moeilijke en controversiële zaken bezig te houden. De Commissie-Wiarda constateerde

in haar rapport (316), dat bij enkele raden zelfs van deze geselecteerde behandeling van gevallen weinig terecht kwam. De taak van de leden van de raad had hierdoor ook een andere inhoud gekregen. De greep op de totale casuïstiek was verloren gegaan en zelfs het algemene beleid werd steeds meer door het bureau in plaats van door het college bepaald. Mede daardoor werd het ook steeds moeilijker mensen te vinden die bereid waren verantwoordelijkheden te dragen voor zaken die uiterst ingewikkeld waren of in zijn geheel door het bureau, weliswaar onder verantwoordelijkheid van het college, werden afgewikkeld. Voeg daarbij de wetenschap van de leden, dat zij al moesten starten met een enorme kennisachterstand op het bureau met professionele krachten en de basis voor de malaise was getekend. Mede door dit laatste nam de neiging binnen de colleges van de raden toe bij nieuw aan te trekken leden (d.m.v. coöptatie) uit te gaan van deskundigheid op bepaalde terreinen.

Terecht vroeg de Commissie-Wiarda zich af, of de organisatorische opzet nog wel in de huidige vorm te handhaven was nu zij niet bij alle raden zo functioneerde als was bedoeld.

De Commissie-Wiarda zag nog een tweede punt dat tot spanningen kon leiden. Dat betrof de verhouding tussen het college en de medewerkers van de raad.

Hoe die verhouding moest zijn, duidde de commissie aan vanuit de samenstelling van het college. Volgens de commissie werd bij de samenstelling rekening gehouden met de geestelijke stromingen en maatschappelijke groeperingen binnen de bevolking van het arrondissement. De commissie zag het grote belang van het college in het feit, dat het de mogelijkheid bood vanuit die stromingen en groeperingen een inbreng te leveren in de uiteindelijke beslissing van de raad. Dat betekende omgekeerd dat de bureaumedewerkers de vaak gespecialiseerde bezigheden moesten vertalen voor een college van burgers uit het arrondissement. Volgens de commissie was het niet zo, dat het college het werk van de deskundige maatschappelijk werkers moest toetsen; bijvoorbeeld omtrent de wijze waarop het onderzoek had plaatsgevonden of bepaalde methodieken waren toegepast. Deze laatste opmerking sloot ook aan bij de klachtenregeling van art. 35 e.v. Organisatiebesluit 1982. Deze klachtenregeling was ook niet bedoeld om de werkwijze van de raad ter discussie te stellen.

Ook meende de Commissie-Wiarda, dat de maatschappelijk werker moest worden ingeschakeld wanneer het college in zijn beslissing afweek van het advies van het rapport van de maatschappelijk werker (317).

Op twee leden na koos de Commissie-Wiarda voor een handhaven van de huidige organisatorische opzet. Men vond in meerderheid het element van de inbreng van de burgerij te

verkiezen boven een opzet waarbij er alleen sprake zou zijn van een overheidsorgaan dat rechtstreeks aan de Minister van Justitie ondergeschikt was.

Volgens het huidige Organisatiebesluit 1982 kan de minister volgens art. 4 algemene aanwijzingen aan de raad geven. Dit was volgens artikel 25 van het Organisatiebesluit 1956 slechts mogelijk bij "aangelegenheden de kinderbescherming betreffende" (318). Deze opdrachten hadden ook volgens de commissie geen betrekking op individuele gevallen. Volgens de nota van toelichting bij het Organisatiebesluit van 1956 had lid 2 betrekking op de mogelijkheid dat het nodig was inlichtingen te geven over bepaalde zaken waarover de minister in de Staten-Generaal ter verantwoording was geroepen. In het kader hiervan moest de raad zich aan de opdracht van de minister houden. Bovendien had art. 25 lid 2 ook betrekking op de werkzaamheden van het bureau die in artikel 28 waren genoemd. Daarbij behoorde de secretaris de "aanwijzingen" van de minister in acht te nemen.

Het was volgens de commissie op grond hiervan onmogelijk dat de minister de raad opdroeg in een bepaalde zaak een ondertoezichtstelling of een ontzetting uit te lokken. Daarin verschilde de raad essentieel met het Openbaar Ministerie dat wel een dergelijke opdracht van de minister kon krijgen. Op deze verhouding ben ik in 5.4.3. dieper ingegaan.

Bij het handhaven van het college maakte de commissie de volgende kanttekeningen:

1. er moest meer overleg en samenwerking tussen college en bureau komen;
2. de selectie van de gevallen die aan het college ter beslissing waren voorgelegd zou nauwgezet moeten worden beziën;
3. het college zou zich in de toekomst meer met algemeen beleid moeten bezighouden.

In verband met dit laatste wilde de Commissie-Wiarda art. 12 lid 2 Organisatiebesluit 1960 als volgt wijzigen:

De raad moest, behoudens spoedeisende gevallen, beslissen over:

- a. onderwerpen die het algemeen beleid van de raad raakten;
- b. individuele gevallen die van betekenis waren voor het door de raad gevoerde of te voeren beleid;
- c. individuele gevallen die gezien de samenstelling van de raad tot de betrokken commissie de aandacht van de raad in zijn geheel nodig hadden.

Het onder b. genoemde was hierbij nieuw en hield toch een beperking in van het aantal zaken dat door het college moest worden behandeld. Het was alleen de vraag hoe het college vooraf wist of bepaalde zaken van belang waren voor het gevoerde of te voeren beleid. (Ik kom daarop nog terug bij de

bespreking van de wijziging van het organisatiebesluit.)

Een tweetal leden, M. Rood-De Boer en H.S. Dijk meenden dat in de bovengenoemde opzet sprake was van een ideaalbeeld van samenwerking tussen en inspraakmogelijkheden voor burgers die niet of nauwelijks waar te maken waren. Deze leden wilden de raad tot een overheidslichaam maken dat rechtstreeks aan de Minister van Justitie verantwoording schuldig was. Zij meenden dat daarbij doorslaggevend zou moeten zijn dat de huidige situatie zowel voor medewerkers als collegeleden onbevredigend was, terwijl de inspraakmogelijkheden van de burgerij slechts schijn waren.

5.6.2.2. *Rapport van de Commissie-Abbenhuis (319)*

5.6.2.2.1. De voorstellen van de Commissie-Abbenhuis

De Commissie-Wiarda had in haar rapport gewezen op de noodzaak van een goed samenspel tussen het college en de ambtenaren van het bureau die de onderzoeken verrichtten. Tevens had men ook binnen de colleges onderkend dat de beleidsvisies steeds meer binnen de bureau's werden ontwikkeld en dat de taak van de colleges een andere inhoud had gekregen. Dat gaf de Staatssecretaris van Justitie aanleiding een onderzoek in te stellen naar de functie en de positie van de leden van de raden voor de kinderbescherming (320). Daartoe werd de Commissie-Abbenhuis ingesteld. Deze kreeg tot taak:

- a. het inventariseren en analyseren van bestaande ideeën omtrent de functie en de positie van de leden van de raden;
- b. een advies uitbrengen over het functioneren van de leden van de raad als college en over de positie van dit college ten aanzien van de door de raad te verrichten taken.

In haar rapport van 1974 (321) merkte de commissie zelf op dat deze opdracht geen ruimte bood om de taken van de raden voor de kinderbescherming in de samenleving ter discussie te stellen. De opdracht bood evenmin ruimte voor het aan geven van een visie op een functioneren van de colleges in een andere denkbare structuur van de jeugdwelzijnszorg.

De Commissie-Abbenhuis was haar werkzaamheden gestart met een enquête onder de leden van de colleges, de secretarissen en bureamedewerkers over de rol van het college met betrekking tot het beleid. Aan een drietal vraagstukken werd daarbij aandacht besteed:

- a. de bemoeienis van het college met de casuïstiek in verband met de beleidsvaststelling;
- b. de criteria op grond waarvan de leden van het college zou-

- den moeten worden benoemd;
- c. het inventariseren van wensen en opvattingen over samenwerking van colleges met anderen (college en bureau, samenwerking met andere raden, etc.).

a. *Beleidsvoorbereiding, beleidsvaststelling en casuïstiek*

De meeste leden vonden dat zij kennis van de casuïstiek nodig hadden voor de bepaling van het beleid. Daarvoor was een beperking van de casuïstiek tot moeilijke, controversiële en meer principiële zaken wenselijk. De geënquêteerde secretarissen spraken daarbij alleen over het handhaven van moeilijke zaken bij de colleges. In spoedzaken zou onmiddellijk handelen geboden zijn. Het college zou periodiek en systematisch per onderwerp achteraf een aantal afgehandelde zaken kunnen analyseren. Daardoor zou ook tevens het beleid kunnen worden bijgesteld. Ook de bureaumedewerkers vonden het voldoende, dat achteraf geselecteerde gevallen door het college voor beleidsvaststelling werden gezien.

Aangezien verschillende varianten mogelijk waren met betrekking tot de taakverdeling tussen college en bureau kwam de commissie met vier mogelijke structuurmodellen voor het college.

Model I:

1. een college bestaande uit vertegenwoordigers van de maatschappij; één vertegenwoordiger van het bureau in de persoon van de secretaris als stemhebbend lid (i.p.v. adviserend lid);
2. behandeling van de casuïstiek zou zoveel mogelijk worden "gedelegeerd" aan het bureau; het voordeel was tijdsbesparing door het college en ruimte voor overige problematiek;
3. beleidsvoorbereiding in werkgroepen (samengesteld uit bureaumedewerkers en collegeleden);
4. de in de werkgroepen ontworpen beleidsregels zouden ter vaststelling aan het college worden voorgelegd;
5. het college behield het beslissingsrecht in principiële en controversiële zaken en die casuïstiek waarin de beleidsregels niet voorzagen.

Model II:

1. een college bestaande uit vertegenwoordigers van de maatschappij, de directeur van het bureau en enkele medewerkers (afdelingshoofden); allen zouden stemrecht hebben;
2. 3. 4. en 5. waren hetzelfde als in model I.

Model II vroeg meer aandacht voor deskundigheid en ervaring van het bureau. Weliswaar behielden de leden uit de burgerij de meerderheid.

Model III:

1. een paritair samengesteld college uit vertegenwoordigers van de maatschappij en bureaumedewerkers;
2. een gelijke invloed van de leden uit de burgerij en bureaumedewerkers bij vaststelling van het beleid;
3. de taakverdeling en samenwerking was hetzelfde als bij model I.

Model IV:

1. het college zou college van advies zijn;
de directeur was de verbindingsschakel tussen college en bureau;
2. het college bracht adviezen uit aan het bureau t.b.v. beleidsvoorbereiding;
3. er kon met minder leden worden volstaan;
4. het creëren van een vrijwel zelfstandig bureau was noodzakelijk.

Uitgangspunten Commissie-Abbenhuis voor modellenkeuze

De volgende factoren hebben de modellenkeuze van de Commissie-Anneveldt bepaald:

1. er kwam een steeds groter aandeel van de bureau's in de casuïstiek;
2. in de voorbereidingsfase werd in veel gevallen al samen met de cliënt naar een oplossing toegewerkt; het college stond dan voor een voldongen feit;
3. in de commissie-vergaderingen waren al bureaumedewerkers aanwezig;
4. er werd bij een aantal raden al gewerkt met beleidsvoorbereiding in werkgroepen;
5. het bureau onderhield contacten met andere jeugdbeschermingsorganen en -autoriteiten;
6. het beslissingsrecht was voorbehouden aan het college;
7. bij stemmingen namen alleen de collegeleden deel.

Modellenkeuze

De Commissie-Abbenhuis wees *model IV* af op grond van de navolgende overwegingen:

- a. het college tot een college van advies maken zou stap terug betekenen; er was dan geen inspraak en inbreng vanuit de burgerij meer;
- b. het bureau kon een eigen beleid voeren en adviezen naast zich neerleggen;
- c. er bestond gevaar voor beroepsblindheid wanneer de toetsing aan maatschappij-opvattingen verloren ging;
- d. het bureau zou volledig aan de Minister van Justitie ondergeschikt worden;
- e. de meerderheid van de geënquêteerden was voor het handhaven van het college.

Model III werd door meerderheid van de commissie afgewezen. De bedoeling van de wetgever was, de verantwoordelijkheden voor het beleid in handen van het college te leggen waarin alléén particulieren zitting zouden hebben. Bureau-medewerkers in het college opnemen paste niet in de opdracht van de commissie.

In dit model kon de bureau-vertegenwoordiging de mening van de leden van het college uitschakelen.

Model II werd vanwege vrijwel dezelfde redenen afgewezen. De commissie koos *model I* als meest verantwoord en doelmatig samenwerkingsmodel.

Uitgangspunt daarbij was dat het college verantwoordelijk bleef voor het beleid. Dit beleid zou moeten worden getoetst aan maatschappij-visies.

b. Samenstelling van het college van de raad voor de kinderbescherming

De Commissie-Abbenhuis had, zoals hiervoor vermeld, een enquête onder de leden en het bureaupersoneel van de raden gehouden. Gezien de resultaten hiervan worden de belangrijkste uitkomsten in het onderstaande weergegeven.

Veel leden pleitten volgens de Commissie-Abbenhuis voor een zo breed mogelijke afspiegeling van de burgerij.

Het bureau moest de vakkennis inbrengen. Wel werd deskundigheid van de leden voor de algemene inbreng op prijs gesteld. Kritisch denkvermogen en betrokkenheid op - en kennis van - jeugd- en gezinsproblemen moest een belangrijke rol spelen.

De secretarissen zagen graag deskundige leden van diverse disciplines in de colleges. Hierbij kon echter een gevaar van rolverwarring volgens de Commissie-Abbenhuis ontstaan. De bureau-medewerkers bepleitten "een specifieke of sociale deskundigheid".

Een minderheid vond een vertegenwoordiging uit de vakbeweging noodzakelijk.

In het algemeen werd gepleit voor verlaging van de maximumleeftijd tot 65 jaar.

Wat betreft de wijze van samenstelling bepleitten veel leden de afschaffing van het systeem van coöptatie.

Daarnaast werd veel kritiek geleverd op "het elitaire karakter van het college". Volgens de commissie zou er plaats moeten zijn voor specialisten uit hoofde van hun vakdiscipline bijv. psycholoog, psychiater of jurist. De bureau's moesten volgens de commissie ervan afzien collegeleden-specialisten in de individuele casuïstiek te raadplegen. Men pleitte wel voor de aanstelling van medewerkers-specialisten, die voor meer raden tegelijkertijd konden functioneren.

In het kader van dit werkstuk is het van belang erop te wijzen, dat de Commissie-Abbenhuis ook dacht aan de instelling van een specialistenteam, dat ten dienste zou staan voor de jeugdbescherming in ruimer verband, bijvoorbeeld voor particuliere instellingen.

Als alternatief voor de werving via coöptatie noemde de commissie de werving via advertenties en het aanschrijven van besturen van maatschappelijke groeperingen en organisaties. Bij de advertenties voorzag men praktische problemen en bij het aanschrijven van maatschappelijke groeperingen waren "coöptatie-effecten" ook weer in mindere mate te verwachten. Wel werd daarbij als voordeel genoemd, dat "het regionale specialiseringselement wordt gewaarborgd en inspraak van het bureau daarbij wordt aanbevolen".

De Commissie-Abbenhuis pleitte in dit verband tenslotte voor de instelling van wervingscommissies die uit bureaumedewerkers en collegeleden moesten worden samengesteld.

c. Samenwerkingsvormen

De Commissie-Abbenhuis somde in het rapport een aantal suggesties voor een betere samenwerking tussen bureau en collegeleden op. Genoemd werden o.a.:

- het uitnodigen van medewerkers voor de college- en commissievergaderingen;
- het vormen van gemengde werkgroepen;
- het organiseren van onderwijs en het houden van informele bijeenkomsten;
- het instellen van gemengde functionele commissies;
- deelname van leden aan teambesprekingen;
- het bijwonen van plenaire vergaderingen door de medewerkers van het bureau (wel moest volgens de commissie het college de vrijheid hebben alleen met de leden te vergaderen indien dit wenselijk werd geacht).

Opvallend hierbij was, dat uit de enquête naar voren was gekomen dat bijna unaniem onderlinge contacten tussen de colleges op landelijk niveau niet nodig werd geoordeeld. Wel maakte men een uitzondering voor die raden waar een regionale samenwerking nodig was.

Tot slot constateerde de Commissie-Abbenhuis, dat de gedane voorstellen aanleiding konden geven tot een grondige wijziging van de regeling van de samenstelling en werkwijze van de raden voor de kinderbescherming, zoals neergelegd in het Organisatiebesluit van 1969 (322).

In het hiernavolgende zal ik de invloed van deze voorstellen op de wijziging van het Organisatiebesluit 1982 nog nader bespreken.

5.6.2.2.2. Reacties op de voorstellen van de Commissie-Abbenhuis en suggesties voor wijzigingen van het organisatiebesluit

Doek meende de trage openbaarheid van het rapport van de Commissie-Abbenhuis te kunnen verklaren uit de mededeling die in de memorie van toelichting op de Justitiebegroting 1975 was gedaan (323). Daarin was medegedeeld, dat de voorstellen van de commissie in studie waren en dat zij aanleiding gaven tot het overwegen van een grondige wijziging van het Organisationsbesluit raden voor de kinderbescherming van 1956. Volgens Doek kon in deze voorstellen niet gesproken worden van opzienbarende veranderingen. Hij gaf de minister de suggestie zijn gebruik van bijvoeglijke naamwoorden eens "grondig" te herzien. Deze suggestie, voor zover ze al nodig was, had hij beter aan de leden van de commissie kunnen geven, omdat de minister kennelijk de letterlijke tekst uit het slot van het rapport had aangehaald (324). Overigens gaf Doek in bovengenoemd artikel geen enkele suggestie ter verbetering. Hij beval het rapport wel ter lezing aan "aan eenieder die zich in een windstil hoekje wil overgeven aan de illusie dat er met de raden voor de kinderbescherming eigenlijk weinig aan de hand is". In zijn openbare les - uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van buitengewoon lector in het jeugdrecht en jeugdbeschermingsrecht aan de VU in 1977 - ging hij uitvoerig in op het ontstaan en de ontwikkeling van de raden voor de kinderbescherming (325). Bij de bespreking van de geschiedenis van de voogdijraad en de ontwikkeling van de raad voor de kinderbescherming is dit werk al meermalen door mij aangehaald. In het slot van de eerste uitgave van deze openbare les deed hij "enkele suggesties ter discussie". In dit verband is van belang dat Doek constateerde, dat het college de haar in 1956 toegedachte functies niet heeft kunnen waarmaken. Hij noemde de "voorstellen van de Commissie-Abbenhuis ontoereikend daarin verbetering te brengen". Zelf pleitte hij voor opheffing van de colleges, hetgeen zou betekenen dat de raden rechtstreeks onder het departement zouden gaan ressorteren. Als voordeel hiervan noemde Doek, dat "die structuur waarschijnlijk het meest zal aansluiten bij de feitelijke situatie waarbij de minister al het personeelsbeleid en de verdere toerusting van de raden bepaalt". Doek sprak echter in die openbare les niet over de moeilijkheid die dan zou ontstaan, nl. dat de minister de raden rechtstreeks opdrachten zou kunnen geven en in bepaalde gevallen dan maatregelen zou kunnen uitlokken.

Doek pleitte tevens voor meer controle en koppelde dit aan een klachtenregeling. Die zou naar zijn idee gestalte kunnen krijgen door de huidige colleges tot onafhankelijke commissies

om te vormen waar cliënten hun klachten konden deponeren. Doek kon in zijn voorstel wel degelijk spreken van *onafhankelijke* klachtencommissies aangezien in zijn visie de colleges volledig waren afgescheiden van de bureau's.

Bij de wijziging van het Organisatiebesluit 1982 is niet gekozen voor een loskoppeling van bureau en college noch voor een integrale herziening van de jeugdwelzijnszorg. Van de instelling van echte onafhankelijke klachtencommissies kon ook niet worden gesproken. In het volgende onderdeel kom ik daarop nog nader terug.

In 1976 pleitte de Commissie-Mik (326) voor een duidelijker onderscheid in de verhouding tussen college en bureau. Het bureau van de raad zou een "publiek orgaan van de rijks-overheid" moeten worden en het college van de raad zou zich tot een Raad voor Jeugd en Opvoeding kunnen ontwikkelen. In tegenstelling tot Doek, die pleitte voor afschaffing van de colleges wilde de Commissie-Mik deze handhaven, echter niet als klachtencommissie, maar alleen als commissie van advies en toezicht voor het "publiek orgaan voor opvoedingshulp en kristallisatie-punt in het denken en adviseren over lokaal en provinciaal (jeugd)welzijnsbeleid".

In 1977 werd in een Verslag naar aanleiding van een conferentie tussen medewerkers van de Directie Kinderbescherming en de raden voor de kinderbescherming het rapport van de Commissie-Abbenhuis opnieuw besproken (327).

In dit verslag staat tevens informatie over de beleidsontwikkelingen die zich binnen de raden voor de kinderbescherming hebben voorgedaan. Daarbij stond de discussie over de vier door de Commissie-Abbenhuis beschreven samenwerkingsmodellen tussen bureau en college centraal. Bij de discussie hierover binnen de raden vielen de modellen II en III al snel af. Een meerderheid van de colleges en bureau's koos voor model I. Toch toonde nog een minderheid een voorkeur voor model IV. Dat laatste werd door de Directie Kinderbescherming aangegrepen om model IV nog voor de toekomst bespreekbaar te houden. Voor de raden werd, in overleg met het departement, de mogelijkheid geschapen binnen de wettelijke mogelijkheden met model IV te gaan experimenteren. De belangrijkste reden daarvoor was, dat de Directie Kinderbescherming argumenten zag die in de toekomst voor model IV zouden kunnen pleiten. In "het Verslag" staat daarover letterlijk: "Zo is het, onder andere, de vraag of de formele verantwoordelijkheid van het college voor de besluitvorming in de casuïstiek (model I) nog wel reëel is, omdat onder invloed van een toenemende professionalisering, het besluitvormingsproces in feite gelegen is binnen het bureau. Zowel met betrekking tot het interne als met betrekking tot het externe beleid kan men zich afvragen of de verantwoordelijkheid van

het college nog wel reëel is, omdat het beleid van het bureau steeds meer beïnvloed wordt door ontwikkelingen binnen het particulier initiatief, alsmede door de centrale overheid die de nodige uniformiteit inzake de beleidsvoering van de 19 raden dient te bewaken. Het college is slechts één van de invloed uitoefenende representanten vanuit de maatschappij."

Een tweede reden om met model IV te gaan experimenteren zag de Directie Kinderbescherming in het feit dat ook een aantal raden in de toekomst een ontwikkeling naar model IV verwachtten. Door hiermee te gaan experimenteren zo stelde men, kon later een meer gefundeerd oordeel worden gegeven over de waarde van het model IV. Aangezien bij veel raden (328) het verzet tegen de invoering van model IV erg groot was, trachtte het departement, dat veel heil zag in een dergelijke opzet, via de "gebruikelijke" experimentele vorm dit samenwerkingsmodel toch ingevoerd te krijgen. Daarbij werd tevens aangekondigd, dat "het onafhankelijke college als beroepsmogelijkheid voor de cliënt zou gaan optreden indien de cliënt het met het oordeel van het bureau oneens was". Hier wordt duidelijk aansluiting gezocht bij de hierboven beschreven opvatting van Doek.

Tot slot merkte men in dit verband in het Verslag nog op dat de verantwoordelijkheden van de minister en de colleges van de raden niet duidelijk lagen ten opzichte van het door de raden te voeren beleid en de besluitvorming in de casuïstiek. Wanneer uiteindelijk voor model IV zou worden gekozen was dit wel het geval, omdat het college dan geen verantwoordelijkheid voor beleid en besluitvorming in casuïstiek zou dragen. Een wijziging van het organisatiebesluit was daarvoor volgens het Verslag wel nodig.

5.6.2.3. Wijziging Organisationsbesluit raden voor de kindbescherming 1982

In dit onderdeel wil ik mij beperken tot de wijzigingen die voortvloeien uit het rapport van de Commissie-Abbenhuis.

De wijziging van het Organisationsbesluit raden voor de kindbescherming 1982 is gebaseerd op het hierboven genoemde rapport van de Commissie-Abbenhuis (329). De belangrijkste constatering in dat rapport, nl. dat de behandeling van individuele zaken in feite bij het bureau was komen te liggen terwijl de beslissingsbevoegdheid tot de verantwoordelijkheid van het bureau behoorde, is in de nota van toelichting bij deze wijziging ook aangegeven. Op basis daarvan concludeerde de Commissie-Abbenhuis dat de colleges maar nauwelijks aan beleidsontwikkelingen waren toegekomen.

Om deze impasse te doorbreken koos de commissie op basis van een aantal structuurmodellen voor een model waarbij de behandeling van individuele zaken en de daarin te nemen beslissingen zoveel mogelijk aan het bureau zou worden "gedelegeerd". In de nota van toelichting bij de wijziging van het organisatiebesluit wordt aangesloten bij de voorkeur van de meerderheid van de colleges en bureau's van de raden voor model I. Deze beleidskeuze was reeds neergelegd in een circulaire van 3 mei 1978 aan de raden voor de kinderbescherming (330).

In deze brief valt op, dat de raad (= college) en het bureau in overleg algemene beleidslijnen ontwikkelen. Wanneer deze beleidslijnen, die door het college worden vastgesteld niet toereikend zijn, dienen deze zaken door het bureau aan het college te worden voorgelegd. Hiermee was kennelijk hetzelfde bedoeld als "de principiële en controversiële zaken" waarover de Commissie-Abbenhuis sprak. Het leek er echter op dat de zogenaamde "delegatie" aan het bureau hier nog verder ging. De "overige individuele zaken" werden namens de raad (het college) door het bureau beslist en verder behandeld. Het college bleef wel uitdrukkelijk verantwoordelijk en kon de beslissing in een bepaalde zaak voor zich behouden.

In de wijziging van het Organisationsbesluit 1982 komt dit tot uiting in de artikelen 11 en 12, die op de werkzaamheden van de raad betrekking hebben. Het belangrijkste verschil is, dat het instellen van commissies niet langer verplicht is. Deze wijziging wordt verklaard uit het feit, dat de zogenaamde individuele zaken namens de raad door het bureau worden behandeld.

Opvallend is de samenhang tussen de artikelen 11 lid 2, 24 lid 1 en 26 van het Organisationsbesluit 1982. De individuele zaken worden in beginsel zoveel mogelijk namens de raad door het bureau behandeld. Wanneer de *directeur* meent dat een zaak aan het oordeel van de raad (= college) moet worden onderworpen, dan kan hij op grond van art. 26 de zaak ter beslissing aan de raad voorleggen. Daarnaast kunnen ook de voorzitter of een commissie het initiatief nemen indien zij door de directeur of anderszins op de zaak geattendeerd zijn. Zij kunnen dan beslissen dat de zaak door de raad (= raad in pleno) wordt behandeld.

Artikel 12 opent de mogelijkheid commissies in te stellen. Dit is, zoals gezegd, niet langer verplicht. De commissies hebben tot taak de werkzaamheden van het bureau te toetsen aan het algemeen beleid van de raad en die zaken te behandelen die de *directeur* ter beslissing voorlegt. Dat betekent, dat in de commissies niet van rechtswege die principiële en controversiële zaken besproken worden die naar het oordeel

van het college moeten worden voorgelegd. Hier is sprake van een fundamentele afwijking van model I. De raad kan deze werkzaamheden ook plenair behandelen. Daardoor worden de werkzaamheden van de raad op het terrein van de casuïstiek nog verder uitgehoud. Alleen was in de opzet van model I sprake van beleidsvaststelling terwijl hier slechts sprake is van beleidsadvisering. Het is de vraag of dit in de praktijk wel zo'n groot verschil zal blijken te zijn. Mijns inziens is met het Organisatiebesluit 1982 een weg ingeslagen die moet leiden tot de invoering van model IV. De nieuwe regeling lijkt in de verte nog wel op model I van de Commissie-Abbenhuis, maar heeft al veel trekken van een model waarbij het college van de raad (overigens wordt nog steeds over de raad gesproken) een soort college van advies en bijstand van het bureau wordt.

5.6.2.4. *Samenvatting*

Nadat in onderdeel 5.5. het maatschappelijk werk bij de raden werd besproken, heb ik in dit laatste onderdeel van het vijfde hoofdstuk de organisatie van de raad ter sprake gebracht. Ik ben dit hoofdstuk bewust niet met deze organisatorische vraagstukken begonnen omdat deze naar mijn mening de werkzaamheden van de raden al te lang hebben bepaald. In het slothoofdstuk zal mijn uitgangspunt het oplossen van de huidige problemen bij de raden zijn.

De raad voor de kindbescherming bestaat uit een college van burgers uit de maatschappij en een ambtelijk bureau. Tot 1956 werden onderzoeken door de leden van de raad verricht. Dit veranderde bij de reorganisatie van de raden. Men koos toen voor een structuur waarbij door maatschappelijk werkers basisonderzoeken werden verricht en alleen de besluitvorming over de rapporten en de uiteindelijke adviezen van de raad aan de leden was voorbehouden. Deze delegerden de besluitvorming aan kleine commissies. Op den duur konden de leden lang niet alle zaken (gezien de grote hoeveelheid) meer beoordelen. Steeds vaker werden zaken aan het bureau gemandateerd. Dat leidde er toe, dat het bureau zich nog sterker bij de besluitvorming van de raad wilde laten gelden. De roep om een wijziging van de verhouding bureau-college werd steeds luider.

De Commissie-Wiarda koos voor het handhaven van de huidige organisatorische opzet, met uitzondering van twee leden. Het college zou zich meer met algemeen beleid bezig moeten gaan houden. Het aantal zaken dat door het college van de raad werd behandeld zou moeten worden beperkt. De minderheid van de Commissie-Wiarda wilde de raad tot een overheids-

lichaam maken dat rechtstreeks aan de Minister van Justitie verantwoording schuldig was.

Door de Commissie-Abbenhuis werd een nader onderzoek naar de functie en de positie van de leden van de raad ingesteld. De taken werden echter niet ter discussie gesteld. In het rapport kwam de Commissie-Abbenhuis met een viertal structuurmodellen voor een toekomstige interne organisatie van de raden. De keuze ging daarbij tussen de modellen I en IV. Bij de uiteindelijke keuze voor model I was doorslaggevend, dat het college verantwoordelijk bleef voor het beleid van de raad. Het college zou ook in principiële en controversiële zaken het beslissingsrecht behouden.

Doek noemde in zijn reactie op het rapport van de Commissie-Abbenhuis de voorstellen ontoereikend. Hij bepleitte opheffing van de colleges bij de raden en omvorming van de huidige colleges tot onafhankelijke klachtencommissies. De bureau's zouden in zijn visie rechtstreeks onder het departement ressorteren.

Na discussie tussen departement en raden voor de kinderscherming werd de uiteindelijke keuze toch op model I van de Commissie-Abbenhuis bepaald. Met model IV, waarbij het college nog slechts een college van advies zou blijven, kon worden geëxperimenteerd.

In het Organisatiebesluit 1982 is aansluiting gezocht bij model I van de Commissie-Abbenhuis, dat de voorkeur had van het merendeel van de bureau's en colleges van de raden. De individuele zaken worden namens de raad zoveel mogelijk door het bureau behandeld (mandaat). Het instellen van commissies is niet langer verplicht.

Hoewel de inbreng van de burgerij uit het arrondissement in het nieuwe organisatiebesluit formeel nog is gehandhaafd, is materieel het accent vrijwel volledig op het bureau komen te liggen. Over de besluitvorming in principiële en controversiële zaken, waarover de Commissie-Abbenhuis in model I sprak, is nu met geen woord meer gerept. Wel kan de voorzitter, c.q. de commissie of de directeur beslissen dat bepaalde zaken toch door de raad worden behandeld, als zij van mening zijn, dat de zaak de aandacht van de raad behoeft.

Het lijkt erop, dat met de invoering van het Organisatiebesluit 1982 de weg van een model IV in feite al is ingeslagen. Het college wordt steeds meer een college van advies en bijstand van het bureau.

Noten bij hoofdstuk 5

1. Wet van 10 juli 1947, Stb. H. 232.
2. - Besluit voogdijregisters van 26 november 1969, Stb. 526
- Uitvoeringsbesluit ondertoezichtstelling van 26 november 1969, Stb. 527.
3. Wet van 20 juli 1955, Stb. 323, art. 374b lid 2 (oud) BW
4. Wet van 7 juni 1978, Stb. 303, art. 246a Boek 1 BW
5. G. Delfos en J. E. Doek, Maatregelen van kindbescherming, Serie Jeugdrecht en Jeugdbeschermingsrecht, nr. 5, Zwolle 1982, p. 116
6. Wetten van 27-9-1909, Stb. 322, 16-11-1909, Stb. 363, 10-7-1947, Stb. H. 232 en 24-12-1954, Stb. 602
7. Wet van 16 mei 1934, Stb. 253
8. Brief voogdijraad Maastricht van 19 februari 1947, Archief Min. van Justitie, Index K no. 337/926.
9. Brief voogdijraad Arnhem van 19 februari 1947, Archief Min. van Justitie, Index K no. 337/936.
10. Brief voogdijraad Utrecht van 15 februari 1947, Archief Min. van Justitie, Index K no. 337/927.
11. Wet van 4 december 1947, Stb. H. 412
Inmiddels is bij de Wet van 30 juni 1982, Stb. 420, art. 589a in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv.) gekomen. Deze wijziging was het gevolg van de goedkeuring van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1964, 5 en 1969, 241). In art. 589a Rv. is bepaald dat geen lijfswang wordt uitgesproken indien de schuldenaar niet in staat is aan zijn verplichtingen te voldoen. Volgens lid 2 van art. 589a Rv. blijft het hiervoor bepaalde echter buiten toepassing in zaken als bedoeld in de eerste afdeling van titel 5. Dit betreft o. a. lijfswang in zaken betreffende levensonderhoud
Bij de huidige regeling van de gijzeling verdient art. 598i Rv. ook bijzondere aandacht. In dit artikel is bepaald dat de raad voor de kindbescherming de kosten tot onderhoud van de schuldenaar kan voorschieten. Volgens lid 2 kan de schuldenaar niettemin tot betaling van de door de raad voor de kindbescherming voorgeschooten kosten van lijfswang worden gedwongen.
12. Brief voogdijraad 's-Gravenhage 24 februari 1947, Archief Min. van Justitie, Dossier K no. 337/927.
13. Verslag Vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht. Zitting 1946-1947, Wetsontwerp no. 25, p. 13
Brieven voogdijraden Groningen 19 februari 1947 en Amsterdam 21 februari 1947, Archief Min. van Justitie.
14. Wet van 21 december 1951, Stb. 595.
15. Deze commissie onder voorzitterschap van Mr. J. Overwater werd bij beschikking van 15 augustus 1947 ingesteld en bracht in 1948 rapport uit. Zij mag niet worden verward met de hierna nog te bespreken

- ken Commissie-Overwater die o.a. adviseerde inzake de wijziging van het kinderstrafrecht.
16. K.B. Zitting 1949-1950, 1596 nrs. 1 en 2. Wetsontwerp houdende voorzieningen betreffende het toezicht op de verzorging en opvoeding van pleegkinderen.
 17. Verslag Vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht, Zitting 1949-1950, nr. 1596.
 18. Verslag Vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht, Zitting 1949-1950, nr. 1596.
 19. Zitting 1950-1951, 1596 d.d. 19-5-1951, nr. 5. De indieners waren de Ministers van Justitie, Sociale Zaken en Binnenlandse Zaken.
 20. Beraadslagingen Tweede Kamer 74e Verg. 7 juni 1951, 531. Zitting 1950-1951 II, 2045-2064.
 21. - De Nieuwe Eeuw, 30-6-1951, Het recht der ouders aangetast.
- De Linie, 14 juni 1951, Opvoeding door de Staat of door de ouders.
- De Maasbode, 9 juli 1951.
 22. Eerste Kamer Zitting 1950-1951, nr. 1596.
 23. Circulaire van de Minister van Justitie aan de voogdijraden van 9 maart 1953, nr. 2073, betreffende de uitvoering van de Pleegkinderenwet, Knottenbelt/Delfos H III-1.
 24. Dat laatste bepaalde art. 14 van de a.m.v.b. van 12-1-1953, Stb. 19.
 25. Wetsontwerp tot invoering van de mogelijkheid van adoptie, 3530, nrs. 1 en 2, Zitting 1953-1954, K.B. van 12 juli 1954.
 26. Wet van 26 januari 1956, Stb. 42.
 27. J.A. Nota, Kinderen Adopteren in Nederland, Alphen aan den Rijn, 1979, p. 2.
 28. J.A. Nota, a.w., p. 6.
 29. Voorlopig verslag, Tweede Kamer, Zitting 1938-1939 - 43, nr. 1.
 30. Memorie van antwoord, Tweede Kamer, Zitting 1939-1940 - 55, nr. 1.
 31. H.P. Cloeck, Adoptie als vraagstuk van kinderenbescherming, Onderzoek naar het afstaan en aannemen van kinderen, proefschrift Rotterdam 1946, Uitgegeven De Bussy Amsterdam.
 32. Verslag Vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht, Zitting 1946-1947 - 25, nr. 1, p. 6.
 33. G. Delfos en J.E. Doek, Vaderschap, afstamming en adoptie, Zwolle, 1982, p. 71.
 34. Memorie van toelichting, Zitting 1953-1954, 3530, nr. 3.
 35. Ook de Commissie-Wiarda (Rapport Jeugdbeschermingsrecht, 's-Gravenhage, 1971, p. 125) was deze mening toegedaan. De commissie beschouwde de in de wet neergelegde mogelijkheden om in te grijpen in het gezag over de minderjarigen, als maatregelen van jeugdbescherming. Bij adoptie gaat het om het bevestigen van de bestaande band tussen de jeugdige en pleegouders. Daarnaast spelen de belangen van de ouders van het kind ook een belangrijke rol. In het arrest van 31 oktober 1958 NJ 1958, 577 formuleerde de Hoge Raad adoptie als de bezegeling van de duurzame binding tussen kind en pleegouders.
 36. De Wet van 26 januari 1956, Stb. 42 trad op 1 november 1956 in werking.
 37. Circulaire van 9 maart 1953 nr. 2073, Knottenbelt/Delfos, p. H III-4.
 38. Voorlopig verslag, Zitting 1954-1955, 3530, nr. 4.
 39. a. Wet van 26-10-1973, Stb. 553, Opheffing Centrale Adoptieraad en terugbrengen wettelijke verzorgingstermijn tot 1 jaar.
b. Wet van 7 juni 1978, Stb. 303, Versterking rechtspositie pleegouders, minderjarige moeders van 16 jaar en ouder het rechtsgeldig afstand doen, verruiming posthume adoptie.

- c. Wet van 13 sept. 1979, Stb. 501, Stiefouderadoptie.
In het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht schrijft M.J. van Sijl (Stiefouderadoptie, Is deze verruiming van de adoptie-wetgeving een verbetering?, dec. '82, p. 224 e.v.) dat er bij de Amsterdamse raad voor de kinderbescherming nogal wat bedenkingen tegen deze nieuwe vorm van adoptie bestonden. Hij meent dat het aanbeveling verdient aan de raden voor de kinderbescherming advies te vragen over dergelijke wetsontwerpen.
40. Richtlijnen voor opnemings- en toelatings van buitenlandse pleegkinderen, Knottenbelt/Delfos H IV-1.
41. Wet tot herziening van het kinderstrafrecht en kinderstraiprocesrecht van 9 november 1961, Stb. 402, in werking getreden op 1 juli 1965.
42. W.H.A. Jonkers, Het nieuwe kinderrecht, Deventer, 1965, p. 1.
43. Commissie ingesteld bij Besluit van 11 februari 1947, 6e Afdeling, nr. 2141 door Minister van Justitie, Mr. J.H. van Maarseveen.
44. Wet van 9 november 1961, Stb. 403, tot vaststelling van een nieuwe Beginselenwet voor de kinderbescherming en daarmee verband houdende wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek, in werking getreden op 1 juli 1965.
45. Bij de Wet van 24-12-1954, Stb. 602, kreeg de raad o.a. een voorlichtingstaak op het terrein van het kinderstrafrecht, art. 488a en b (oud) Sv.
46. Artikel 147 j° 310 Sv. bepaalt, dat het O.M. of de rechtbank in het belang van het onderzoek medewerking kan inroepen van de reclasering.
47. Memorie van toelichting wetsontwerp 4141 nr. 3, Zitting 1955-1956.
48. Aanvankelijk had de Commissie-Overwater voorgesteld bij misdrijven de beslissing tot vervolging aan de machtiging van de kinderrechter te binden. Bij de parlementaire behandeling van het Wetsontwerp reorganisatie voogdijraden rees hiertegen verzet (hoofdstuk 4, 4.3.4.). Volgens Jonkers, Het nieuwe kinderrecht, 1965, p. 57 is "overleg" meer dan "gevoelen", maar minder dan "machtiging".
49. Voorlopig verslag nr. 8 Hand. II '56-'57 4141, p. 2.
50. Memorie van antwoord, nr. 10, Zitting '57-'58, 4141 Hand. II.
51. Dit bezwaar hebben tegenwoordig veel raden ook tegen het enquête-systeem in jeugdstrafzaken. Terughoudendheid in verband met de privacy wordt door een aantal raden voor de kinderbescherming bepleit (3.3.1.3.).
52. Deze afwijking van het volwassenenstrafrecht werd bij de reorganisatie in 1956 voor jeugdigen ingevoerd (art. 39 bis a lid 2 onder 6° Sr. (oud) en art. 39 novies onder 2° Sr. (oud)).
53. Handelingen Tweede Kamer, Zitting '59-'60, 4141 Verslag nr. 16 Commissie van Justitie Vraagpunt 7 n.a.v. artikel 77aa Sr.
54. J.C. Hudig, Strafproces voor jeugdigen, 75 jaar kindwetten D. en D. 1980, p. 621.
55. Besluit van 25 juli 1964, S 327, tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur, als bedoeld in de artikelen 2, 3, 4, 5, 8, 10, 12, 13, 14, 19, 20, 30 en 32 van de Beginselenwet voor de kinderbescherming, art. 77ff van het Wetboek van Strafrecht en 469a van het Burgerlijk Wetboek.
56. W.H.A. Jonkers, a.w., p. 44.
57. J.C. Hudig, a.w., p. 622.
58. Mr. E.A.M. Lamers, De grondslagen van het kinderrecht, 1942, a.w., p. 93.
59. Rapport van de Commissie tot Reorganisatie van de Voogdijraden, 1949, a.w., p. 55.

60. Wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen betreffende echtscheiding in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, Zitting 1947-1948, 848, nr. 1/2.
61. Memorie van toelichting, 848, Zitting 1947-1948, nr. 3.
De term "gezinsraad" is het eerst door H. de Bie in R.M. Themis 1947, p. 570 gebruikt. Hij wilde de gezinsraad de taak van huwelijksraad, die door de Commissie-De Jongh (Het Vraagstuk der Echtscheiding. Denkbeelden voor verbetering van het echtscheidingsrecht, Zwolle 1947) was voorgesteld, laten overnemen. Dit betrof in het bijzonder de verzoeningspoging die oorspronkelijk aan de president van de rechtbank was toegegedacht.
62. Handelingen Tweede Kamer, Wetsontwerp 848, Zitting 1951-1952, 66e Verg. 25 maart 1952, p. 2025.
63. Memorie van antwoord aan de Eerste Kamer, Begroting Justitie, 1954.
64. Handelingen Eerste Kamer, Zitting 1954-1955, p. 2253.
65. Handelingen Eerste Kamer, Zitting 1954-1955, p. 2244.
66. Wet van 20 mei 1955, Stb. 204.
67. Artikel VIII van de Wet van 6 mei 1971, Stb. 290, bepaalde dat de Wet van 20 mei 1955, Stb. 204, werd ingetrokken.
68. Voor een overzicht C. Asser, Personen- en Familierecht, deel II, 11e druk, bewerkt door J. de Ruiter en J.K. Moltmaker, Zwolle, 1982, p. 261 e.v.
69. Wetsontwerp herziening echtscheidingsrecht 10213, Zitting 1968-1969, nrs. 1 en 2.
70. Memorie van toelichting 10213, Zitting 1968-1969, nr. 3, p. 20.
71. Memorie van toelichting 10213, p. 21.
72. Voorlopig verslag nr. 5, Zitting 1969-1970, 10213, p. 18.
73. Memorie van antwoord 10213, nr. 6 d.d. 16 december 1970.
74. Zie bezwaren van sectie kinderrechtspraak tegen gezagsregeling bij vonnis. Bijlage Eindverslag Tweede Kamer tot de Wet van 6-5-1971, Stb. 290.
75. Jeugdbeschermingsrecht, Rapport van de commissie voor de herziening van het kinderbeschermingsrecht, 's-Gravenhage, 1971, p. 112 t/m 115.
76. Wetsontwerp 15638, Zitting 1978-1979, nr. 1. Er is aangekondigd dat dit ontwerp weer wordt ingetrokken.
77. Artikel 827m sub g. Wetsontwerp 15638, p. 10. Tweede Kamer Zitting 1978-1979, nrs. 1 en 2.
78. Wetsontwerp 15638 Herdruk, Zitting 1980-1981, nr. 137, p. 19.
79. Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1919-1920, 409.2, p. 5. Wet van 5 juli 1921, Stb. 834.
80. Koninklijk besluit van 24 december 1925, Stb. 486.
81. Art. 25 van de Wet van 29-6-1925, Stb. 308.
82. J.W. Fokkens, Reclassering en strafrechtspleging, a.w., p. 25.
83. Circulaire van de Minister van Justitie aan het Openbaar Ministerie van 29 juni 1934, nr. 812, betreffende de vervolging van strafrechtelijk minderjarigen. Knottenbelt/Delfos E V-1.
84. Rapport van de commissie ingesteld het het doel van advies te dienen over de vraag in welke inrichting het rijkstucht- en opvoedingswezen en in verband daarmee het kinderstrafrecht zich zullen moeten ontwikkelen. 's-Gravenhage, 1951.
85. Memorie van toelichting bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1952-1953, 2814, nr. 3, p. 22.
86. Commentaar interim nota Vroeghulp, Pro Juventute Amsterdam, Proces 7/8 juli/augustus 1978, p. 197.
87. Eindnota Projectgroep Vroeghulp in verzekeringsgestelde minderjarigen, Rijswijk, oktober 1978.

88. In zijn "Aanleiding tot het onderzoek van het rapport Voorlichting met behulp van vragenlijsten in strafzaken tegen minderjarigen". R.U. Leiden, 1980, spreekt Drs H M Willemse van "een nieuw hulpmiddel bij de voorlichting".
89. G P. Hoefnagels, Rapportage in het civiele kinderrecht in het bijzonder bij de raden voor de kinderbescherming. Diss. Utrecht, 1957, p. 80.
90. C. Bronkhorst, Enkele gedachten over het recht als gebeuren en de methode der rechtswetenschap, Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 1954.
91. A. van der Hoeven. Voorlichting via enquête. Proces 1972, p. 49 t/m 57.
92. Van der Hoeven, a.w., p. 52.
93. Jaarverslag R.v.d.K. Rotterdam 1979.
94. Jaarverslag R.v.d.K. Groningen 1979/1980, p. 35.
95. Jaarverslag R.v.d.K. Breda 1979-1980, p. 29.
96. Drs. H.M. Willemse, a.w.
97. Circulaire van de Minister van Justitie aan het Openbaar Ministerie van 1 september 1952, nr. 1279, Knottenbelt/Delfos E V-4/5.
98. Circulaire van de Minister van Justitie aan de Procureurs-Generaal van 13 mei 1949, nr. 2479, betreffende strafvervolgving van minderjarigen.
99. In het arrondissement worden zaken waarin de minderjarige zich in voorarrest bevindt niet in het overleg ingebracht. Scriptie F C W. Voorberg Riedeman in Just. Verkenningen 1975 nr. 8 p. 338 e.v. Volgens jaarverslag RvdK Rotterdam 1979 worden de zaken waarin een voorgeleiding plaats had ook niet besproken en in Zwolle (Jaarverslag RvdK 1979 p. 32) werden 460 van de 1136 processen-verbaal besproken bij het driehoeksoverleg.
100. Mr. J.H.C. Pieters, Op weg naar volwassenheid, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, 1 januari 1980, jrg. 2, p. 11.
101. Mr. J.H.C. Pieters, a.w., p. 12
102. Jaarverslag Raad voor de Kinderbescherming Zwolle 1978, p. 17.
103. Jaarverslag Raad voor de Kinderbescherming Arnhem 1979.
104. Jaarverslag Raad voor de Kinderbescherming Dordrecht 1979-1980.
105. Rapport Cie. Kinderstrafzaken 1979, ingesteld bij besluit van 10 maart 1975.
106. G.J.A F. Beulen, Het rapport Delescen onder de loep Ars Aequi, jrg. 31, 3 maart 1982, p. 123.
107. M.F. Andriessen, Kijken bij de kinderplicht, diss. R.U. Groningen, 1976.
108. Jaarverslag Raad voor de Kinderbescherming Assen 1979, p. 12.
109. Jaarverslag Raad voor de Kinderbescherming Alkmaar 1979-1980, p. 10
110. Jaarverslag Raad voor de Kinderbescherming Almelo 1979
111. Bijvoorbeeld Jaarverslagen Raden voor de Kinderbescherming, Breda 1978 en Groningen 1980.
112. Jaarverslag Raad voor de Kinderbescherming Breda 1978, p. 29.
113. J E. Doek, De vervolging van minderjarigen en de rol van de kinderrechter, a.w., p. 237.
114. W.H.A. Jonkers, Het nieuwe kinderrecht, p. 59.
115. J.E. Doek, Vervolg van minderjarigen en de rol van de kinderrechter, a.w., p. 323.
116. Verslag van de werkgroep "Alternatieve straffen minderjarigen" van de afdeling kinderrechtspraak van de Ned. Vereniging voor Rechtspraak.
117. De Commissie-Anneveldt bepleit afschaffing van de artikelen 492-494 Sv. Het argument daarvoor is dat de betrokkenheid van de kin-

- derrechter bij concrete beslissingen van de officier van justitie door de commissie niet als wenselijk wordt beoordeeld, Rapport Sanctierecht voor jeugdigen, 's-Gravenhage 1982, p. 23.
118. G.A.F.J. Beulen, a.w., p. 126.
 119. In Schotland vindt de besluitvorming over wat er met de minderjarige n.a.v. een strafzaak moet gebeuren plaats tijdens een "hearing" van een "panel", bestaande uit leken in samenspraak met de minderjarige en de ouders. "Children's Hearings, edited by F.M. Martin and Kathleen Murray, Edinburgh, Scottish Academic Press 1976" en "Children out of court, Martin, Fox, Murray". C. Blankman, De children's hearings in Schotland, Strafrecht in Perspectief, Arnhem 1980, p. 307 e.v., vindt het een voordeel dat in het Schotse systeem de communicatie met de ouders en jongere een grotere nadruk krijgt.
 120. Hof Amsterdam, 7 april 1977, NJ 1978, 599.
 121. J.E. Doek, Vervolg van minderjarigen en de rol van de kinderrechter, a.w., p. 323.
 122. G. Delfos en J.E. Doek, Kinderrecht strafrechtelijk deel, p. 83, J.E. Doek, Vervolg van minderjarigen en de rol van de kinderrechter, a.w., J. Wever en M. Andriessen, De strafrechtelijke procedure van minderjarigen, a.w., p. 32, J.C. Hudig, De betekenis van het strafproces voor jeugdigen, D & D, 10, 1980 cf. 19 p. 66, J.A.C. Bartels en J.W. Fokkens Het jeugdrecht in Discussie, Processen 1977, p. 186, J. Wever, Het jeugdstrafproces op een keerpunt? NJB 80/34, p. 887 e.v.
Deze voorstellen zijn recentelijk overgenomen door de Commissie-Anneveldt, Rapport Sanctierecht voor Jeugdigen, Rapport van de commissie herziening strafrecht voor jeugdigen, 's-Gravenhage 1982.
 123. Wet van 26 oktober 1973, Stb. 509.
 124. Memorie van toelichting, Wetsontwerp 9494, nr. 3, Zitting 1968-1969.
 125. Wet van 12 mei 1976, Stb. 282, houdende partiele wijziging van het kinderstrafrecht en -strafprocesrecht.
 126. G. Delfos en J.E. Doek, Kinderrecht, strafrechtelijk deel, Zwolle, 1977, p. 94.
 127. Circulaire van de Minister van Justitie aan de procureurs-generaal van 6 maart 1956, nr. 4187/756, betreffende de toepassing van de artikelen 488a en 488b Sv., Knottenbelt/Delfos, a.w., p. EV-15/16.
 128. Verslag naar aanleiding van de conferentie etc. Directie Kinderbescherming 's-Gravenhage, oktober 1977
 129. Eindnota Projectgroep Vroeghulp aan Inverzekeringgestelde Minderjarigen, Rijswijk, oktober 1978.
 130. Eindnota Projectgroep Vroeghulp, a.w., p. 16.
 131. Deze leeftijdsgroep is voor een deel in het door het WODC verrichte onderzoek naar het functioneren van de reclaseringsvroeghulp meegenomen. L.C.M. Tigges en E.G.M. Nuijten-Edelbroek. De vroeghulp in praktijk gebracht, 's-Gravenhage 1981, WODC eindrapport, p. 15.
 132. Openbare commissievergadering, Vaste Commissie van Justitie Tweede Kamer, Zitting 1979-1980, Hand. II, 12 november 1979, p. 366
 133. Rapport Commissie-Moons/Slagter 1976, p. 17.
 134. W. Nieboer, Reclassering en strafrechtspleging, Strafrechtspleging onder spanning, Arnhem 1981, p. 97 e.v.
 135. Sanctierecht voor jeugdigen, Rapport van de commissie herziening strafrecht voor jeugdigen, 1982.
 136. Concept-notitie staatssecretaris Scheltema "De raad voor de kinderscherming", 1982, p. 22.
 137. Sanctierecht voor jeugdigen, Rapport van de commissie herziening strafrecht voor jeugdigen, 's-Gravenhage, 1982.

138. Wanneer in het vervolg over de taken wordt gesproken, zijn de bevoegdheden daaronder mede begrepen
139. G. Delfos en J E Doek, Kinderrecht, civielrechtelijk deel, Zwolle 1974.
140. Memorie van antwoord Tweede Kamer, Wet van 6-5 1971, Stb. 290, Personen- en Familierecht, bijlage 22, p 142 jo 179. Zie ook bezwaren tegen gezagsregeling bij vonnis van de sectie kinderrechtsspraak, bijlage bij Lindverslag II, Wet van 6-5-1971, Stb. 290, Personen- en Familierecht, bijlage 22, p 178-179.
141. J E Doek, Wat is een goede raad voor de toekomst? 1978.
142. Jaarverslag Raad voor de Kinderbescherming Amsterdam 1978.
143. Jaarverslag Raad voor de Kinderbescherming Amsterdam 1979-1980
144. Omgang met elkaar. Onderzoek naar de totstandkoming van omgangsregelingen na scheiding in Zuidelijk Nederland. Sectie Jeugdrecht K H. Tilburg m m v. Van Heesch e.a., Tilburg 1978.
145. Wetsontwerp 15638, herziening van het scheidingsprocesrecht en het omgangsrecht i.v.m. scheiding, van 20 juni 1979. Inmiddels is aangekondigd dat dit wetsontwerp wordt ingetrokken. In het artikel van G R Rutgers, Naar herziening van het echtscheidingsprocesrecht, NJB 1983/24, p 749 e.v. wordt opgemerkt dat het ontwerp Herziening scheidingsprocesrecht en omgangsrecht uiteindelijk in de Eerste Kamer is blijven "steken" op de regeling van het omgangsrecht.
146. Commissie Scheidingsprocesrecht, ingesteld bij Min. beschikking van 22 maart 1973, nr. 129/673, Ned Stert. 1973, nr. 59.
147. Omgang met elkaar, a.w., p 25.
148. G. Delfos en J E. Doek, a.w., civielrechtelijk deel, p. 276 en 278
149. Omgang met elkaar, a w , p. 25, verwijzend naar Cnoop Koopmans, A J., Het Haagse kinderschermingsverdrag, enkele consequenties van de Nederlandse Rechtspraak, WPNR 5377, p. 89.
150. Projectgroep omgangsrecht. De raad in omgang. Uitgebracht in opdracht van de Directie kinderscherming van het Ministerie van Justitie
151. Verslag n a v. een conferentie etc. 1977, a.w., p. 44.
152. Omgang met elkaar, a.w , p 29.
153. Projectgroep omgangsrecht, a w , p 9.
154. H. Rood-De Boer. Lichtscheidingsstrijd, themanummer kinderen en Echtscheiding, Jeugd en Samenleving, maart/april 1979
Memorie van toelichting Wetsontwerp 15638 nr 3, a w , p 6.
155. J.L Doek, Wat is een goede raad voor de toekomst?. a w
156. Artikelen 161a en 170a Wetsontwerp 15638, nota van wijzigingen nr. 7.
157. G P Hoefnagels De macht van de ouders na de scheiding Tijd-schrift voor Familie en Jeugdrecht maart 1981, jrg 3, nr 2, p. 43.
158. Memorie van toelichting Wetsontwerp 15638 nr 3, a.w., p 6
159. Richtlijnen voor opnemng en toelating van buitenlandse pleegkinde ren, knottenbelt/Delfos, Kinderrecht H IV-1 e.v
160. Vreemdelingen-circulaire (deel G-7), Knottenbelt/Delfos, Kinderrecht, p. H IV-7
161. Circulaire van de Staatssecretaris van Justitie van 31 augustus 1977, nr 1021/777 aan de raden voor de kinderscherming, Knot-tenbelt/Delfos, Kinderrecht, p H IV-14a.
162. Knottenbelt/Delfos, L II-11.
163. Circulaire van de Minister van Justitie van 8 november 1977, nr 1473/777 aan de raden betreffende de volgorde van onderzoeken.
164. Circulaire van 31 maart 1978 en 12 september 1979, nr. 1203/779.
165. - Praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding.
Nota van 9 mei 1980, 16 194, Tweede Kamer, Zitting 1979-1980,

- nr. 2, p. 20.
- R.A.C. Hoksbergen, Adoptie van kinderen uit verre landen, Deventer 1979, p. 36.
 - 166. J.A. Nota, Kinderen adopteren in Nederland, Alphen aan den Rijn 1979.
 - 167. Voorwaarden voor interlandelijke adoptie. Miek de Langen, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, 1979, nr. 3, p. 71 t/m 77.
 - 168. Rapport van de Werkgroep Adoptievoorbereiding Buitenlandse Pleegkinderen, Rijswijk 1978, p. 5.
 - 169. Hof 's-Hertogenbosch, 19 juni 1958, NJ 1958, p. 413-414.
 - 170. J.A. Nota, a.w., p. 52.
 - 171. Jaarverslag raad voor de kinderbescherming Arnhem 1978, p. 24.
 - 172. Volgens art. 429d Rv. geschiedt de indiening in zaken waarvan een rechterlijk college kennis neemt door een procureur.
 - 173. Stageverslag in het kader van het DII-examen Strafrecht aan de Kath. Universiteit Nijmegen, M.J.C.G. Faaber-Pijls, Nijmegen, december 1980, p. 21.
 - 174. G. Delfos en J.E. Doek, Maatregelen van kinderbescherming, Serie Jeugdrecht en jeugdbescherming, nr. 5, p. 76.
 - 175. G. Delfos en J.E. Doek, a.w., p. 78.
 - Delfos en Doek zijn van mening, dat de houding van de gemeentelijke sociale diensten van wezenlijk belang zijn geweest. Zij hebben via de toepassing van de Algemene Bijstandswet veel hulp aan minderjarigen gefinancierd. Deze bereidheid tot financiering zou nu afnemen.
 - 176. Verslag Directie Kinderbescherming 1979-1980, p. 49 en 50.
 - 177. A.G.C. Ochtman en J.C. Verhoeven. De raad voor de kinderbescherming tussen recht en welzijn. Achtergronden van jeugddelinquentie. Bundel Grenzen van de Jeugd. Ars Aequi Libri april 1981. De particuliere instellingen hebben vastgesteld dat door de tendens alleen hulp te verlenen aan gemotiveerden, een groep jongeren die vaak met het strafrecht in aanraking komt, "uit de boot valt".
 - 178. Voorontwerp van wet betreffende de herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling, Nieuw Jeugdrecht, G. Delfos, J.E. Doek en I. Jansen, 's-Gravenhage 1979, p. D I-2a.
 - 179. Notitie over toekomstig Jeugd(beschermings)recht. Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk Nederland, Utrecht april 1981.
 - 180. H.E.G.M. Hermans, De raad voor de kinderbescherming in een nieuw perspectief, Proces juni 1979, p. 153 e.v.
 - 181. Concept-notitie De raad voor de kinderbescherming, december 1982, p. 26.
 - 182. Concept-notitie De raad voor de kinderbescherming, a.w., p. 25.
 - 183. Alternatieve sancties voor strafrechtelijk minderjarigen, een interim-advies van de Commissie herziening strafrecht voor jeugdigen, 's-Gravenhage juli 1981, Bijlage II, p. 4.
 - 184. Zie K.B. 31-10-1950, Stb. K 468 en circ. M.v.J. 6-12-1950 7e Afd. A. nr. 2306 aan de voogdij-instellingen. Ook M. Rood-De Boer, Ouders en Kinderen, proefschrift p. 111-119.
 - 185. Wet van 9 november 1961, Stb. 403.
 - 186. G. Delfos en J.E. Doek, Kinderrecht, civielrechtelijk deel, Zwolle 1974, p. 307.
 - 187. M. Rood-De Boer, Ouders en kinderen, aspecten van het familierecht, 2e druk z.j. Amsterdam, p. 121.
 - 188. M. Rood-De Boer, a.w., p. 123.
 - 189. Voorontwerp van wet betreffende herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling (gezinsvoogdij), G. Delfos, J.E. Doek en I. Jansen, Nieuw Jeugdrecht, losbladig, 's-Gravenhage, D I-11, memorie van toelichting.

190. G. Delfos en J.E. Doek, a.w., p. 308.
191. Voorontwerp, a.w., p. D I-31
192. Lidia Ritzema e.a., Ondertoezichtstelling-Gezinsvoogdij, Proces, september 1980, p. 168 e.v.
193. Standpunt van het WIJN over de Notitie "Toekomstig Jeugd(beschermings)recht", brief d.d. 1 juli 1982 aan de Minister en de Staatssecretaris van Justitie
194. De Vries en Van Tricht I, p. 22.
195. Doek, Wat is een goede raad voor de toekomst?, a.w., p. 17.
196. Handelingen Eerste Kamer 1954-1955, p. 2080.
197. Anders dan de verhouding Minister van Justitie - Openbaar Ministerie, waar wel sprake is van ondergeschiktheid. Ingevolge art. 5 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO) zijn "de ambtenaren bij het Openbaar Ministerie verplicht de bevelen na te komen, welke in hun ambtsbetrekking door de daartoe bevoegde macht, van wege de Koning zullen worden gegeven" (Algemeen neemt men aan dat met "bevoegde macht" de Minister van Justitie is bedoeld.) A.L. Melai, Het Wetboek van Strafvordering, Arnhem, losbladig, artikelen 7-11, p. 40, leidt hieruit af dat de Kroon de bevoegdheid heeft de procureur-generaal op te dragen een vordering in te dienen tot herziening van een in kracht van gewijsde gegaan vonnis. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is in art. 52 Reglement I aangewezen als hoogste autoriteit binnen het O.M. met betrekking tot de handhaving der wetten. De procureurs-generaal bij de Gerechtshoven zijn volgens de artikelen 53 j° 54 Reglement I, Besluit van 14 september 1838, Stb. 36, aangewezen als hoogste autoriteiten op het terrein van de criminele justitie. De officier van justitie, hoofd van het parket, moet dan ook de bevelen van de procureur-generaal bij het Hof nakomen. Evenals de procureur-generaal bij de Hoge Raad vervullen de procureurs-generaal bij de hoven hun taak op het terrein van de criminele justitie onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Deze verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat de minister bevoegd is het O.M. opdracht te geven bepaalde categorieën strafbare feiten of bepaalde personen ter zake van een bepaald strafbaar feit al dan niet te vervolgen (Melai, a.w., artikelen 7-11, p. 5). Deze opdracht heeft voor het O.M. een bindend karakter. Bij het opsporingsonderzoek heeft het O.M., anders dan bij de vervolging, geen aanwijzingen of inmenging te aanvaarden "voor zover dit beleid de wettelijke maatstaven niet overschrijft" (A.L. Melai, a.w., artikelen 139-166, nr. 8, p. 5).
198. Rapport van de Commissie bestudering functie en positie van de colleges van de raden voor de kinderbescherming, 's-Gravenhage 1974
199. Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1982, Besluit van 21 januari 1982, houdende vaststelling van het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1982, Stb. 16.
200. Nota van toelichting bij het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1982, Knottenbelt/Delfos, Kinderrecht, p. L II-14
201. Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1969, KB van 9 december 1969, Stb. 543.
202. Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1956, KB van 20 juni 1956, Stb. 336.
203. Organisatiebesluit voogdijraden 1905, Besluit van 15 juni 1905, Stb. 207
204. In 2.4.4.3. heb ik beschreven dat de minister had overwogen, dat de leden van de raad gedeeltelijk door de rechtbank, gedeeltelijk door Gedeputeerde Staten en gedeeltelijk door de regering zouden

worden benoemd.

205. Hof Amsterdam 7 april 1977, NJ 1978, 599.
206. Delfos/Doek, strafrechtelijk deel, a.w., p. 80.
207. Volgens Doek (Vervolging van minderjarigen en de rol van de kinderrechter, Strafrecht en perspectief, Arnhem 1980, p. 319) is het een raadsel waarom de kinderrechter zich met de te stellen voorwaarden moet kunnen verenigen. De naleving van de voorwaarden valt immers onder het toezicht van de raad, aldus Doek. Overigens heeft de wetgever zich wel degelijk over deze kwestie uitgelaten. In de memorie van toelichting bij het Wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen betreffende de voogdijraden (Zitting 1952-1953, 2814, nr. 3, p. 11) kwam de volgende passage voor:
"Het algemeen belang brengt mede, dat geen minderjarige wordt vervolgd, tenzij die vervolging nuttig en noodzakelijk is. Wanneer het belang van de minderjarige zich tegen strafvervolgning verzet of andere aspecten der zaak de vervolging niet bepaaldelijk eisen, behoort hiervan te worden afgezien. Een haast automatische vervolging van allerlei futiele strafbare feiten schaadt het aanzien der justitie in den regel meer dan dat zij haar aanzien verhoogt. Juist een verantwoorde behandeling van de minderjarige in concreto dient het algemeen belang. De rechter wordt immers anders gedwongen tot beslissingen, die weinig indruk maken en bij de justitiabelen de gedachte kunnen wekken, dat de rechter zelf het voorgevallene niet ernstig acht.
Een en ander brengt de ondergetekende er toe, zulks in overeenstemming met het voorstel van de Commissie tot herziening van het kinderstrafrecht, voor te stellen de bevoegdheid van het openbaar ministerie iets meer te beperken dan de wet reeds doet. Het openbaar ministerie kan thans slechts tot voorwaardelijke niet-vervolgving overgaan met machtiging van de kinderrechter, terwijl het omtrent onvoorwaardelijk afzien van vervolging vooraf het gevoel van de kinderrechter moet inwinnen."
208. Circulaire van 29 juni 1934, nr. 812.
209. Circulaire van 13 mei 1949, nr. 2479 + bijlage.
210. Circulaire van 1 september 1952, nr. 2179.
211. In het rapport Sanctierecht voor jeugdigen, Rapport van de Commissie herziening strafrecht voor jeugdigen, 's-Gravenhage 1982, p. 24, wordt het principieel onjuist geacht de officier van justitie te verplichten de raad bij iedere vervolgingsbeslissing te betrekken zoals het huidige art. 495 Sv. voorschrijft. De Commissie-Anneveldt meent dat de officier binnen zijn eigen verantwoordelijkheid zelfstandig zijn beleid moet kunnen bepalen. Deze voorstellen wijken af van de voorstellen van de commissie kinderstrafzaken (Commissie-Delescen) van november 1977. Deze commissie benadrukte juist een goed overleg.
212. Verslag n.a.v. een conferentie etc., a.w., p. 9.
213. Startnota Jeugdwelzijnsbeleid, 's-Gravenhage 1974.
214. Jeugdwelzijn, op weg naar een samenhangend beleid (rapport Mik, 's-Gravenhage 1975).
215. Rapport Mik, a.w., p. 35 e.v.
216. Rapport Mik, p. 36.
217. Thans vaak samenwerkend in de RIACC's. Zie hieromtrent:
- P. van Heugten en C.P.C. Breemer Ter Stege, Terugblik voor de toekomst (een historisch-analytische benadering van het RIAGG-concept). Gezondheid en Samenleving 1982, p. 165-174.
- RIAGG-vorming nu bijna voltooid. Inzet nr. 12, 1982, p. 16-18.
- T.E.D. van der Grinten, Organisatie, beleid en financiering in

- de ambulante geestelijke gezondheidszorg. Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde, 60 (1982) nr. 60, p. 418-424.
218. R. Kegie, De kinderbeschermers, Over de kinderbescherming in Nederland, Baarn 1979, p. 124 e.v.
 219. J.E. Doek, Wat is een goede raad voor de toekomst?, Openbare les V.U. Amsterdam 1 september 1977, p. 5.
 220. C. Bölger-Schoenmakers, Waarom zijn de raden zo'n omstreden instituut? SJOW 1976, p. 156-160.
 221. Divortium, een vakbond voor gescheiden vrouwen. Een manier van scheiden? A. Aarts, Nijmegen 1981.
 222. A. Aarts, Divortium, a.w., p. 5.
 223. Haarlem: De Volkskrant 7-4-1978; 's-Hertogenbosch: september 1979.
 224. M.T.F. Hofs, De strafrechtelijke taak van de raad voor de kinderbescherming, Nijmegen, augustus 1980.
 225. Rapport "Van Gunst naar Recht", februari 1978, gepubliceerd in Jeugd en Samenleving maart/april 1979, p. 237 e.v.
 226. Wetsontwerp herziening van het scheidingsprocesrecht en het omgangsrecht in verband met scheiding, 15638, Zitting 1978-1979 nr. 1. (Dit ontwerp wordt echter weer ingetrokken.)
 227. I. Jansen, Nieuwe voorstellen tot de herziening van het omgangsrecht in verband met scheiding, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht 1981, p. 19 t/m 25.
 228. Wetsontwerp 15638, Gewijzigd ontwerp van wet, Tweede Kamer, Zitting 1980-1981, nr. 19.
 229. Tweede nader gewijzigd ontwerp van wet, 15638 Herdruk, Eerste Kamer, Zitting 1980-1981, nr. 137.
 230. H. Ankersmit, De Raden, Welzijnsblad, nr. 40 jrg. 7, d.d. 19 november 1982.
 231. Akte tot oprichting van de Stichting Onderzoek naar de Nederlandse Rechtspleging in Familiezaken d.d. 22 februari 1983. Volgens art. 2 van de statuten heeft de stichting ten doel: "het verrichten van werkzaamheden en het doen van rechtshandelingen alsmede al het andere dat nodig is om een parlementaire enquête naar de rechtspleging in familiezaken tot stand te brengen."
 232. Brief S.O.R. d.d. 7 maart 1983 aan de kinderrechter. Overigens is de voorzitter en plaatsvervangend penningmeester de zelfde Merwe Beurs B.V. te Dordrecht (art. 14 van de statuten).
 233. Openbare Commissievergadering jeugdwelzijnsbeleid, d.d. 28 mei 1979, Handelingen Tweede Kamer, p. 1083.
 234. Vragen van het lid Nijpels (VVD). Tweede Kamer, Zitting 1980-1981, nr. 583, Aanhangsel van de Handelingen, p. 1145.
 235. Verslag van een mondeling overleg van de vaste Commissie voor Justitie op 25 maart 1982 met de Staatssecretaris van Justitie over het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming. Zitting 1981-1982, 17100, nr. 61.
 236. Raadsman kan volgens de nota van toelichting "een ieder zijn die zijn vertrouwen geniet".
 237. Volgens de concept-notitie "De raad voor de kinderbescherming" van december 1982 kan de cliënt zich ook tijdens het onderzoek laten bijstaan door iemand in wie hij vertrouwen heeft, a.w., p. 38.
 238. J.E. Doek, Echtscheiding en de rapportage van de raad voor de kinderbescherming, Tijdschrift voor gezondheidsrecht, 1982/2, p. 57 e.v.
 239. In de Notitie van het W.I.J.N. is sprake van een "gerechtelijke tussenkomst".
 240. Op het kostenaspect wil ik in dit verband niet dieper ingaan, aangezien het buiten het kader van dit werk valt. Wel kan worden opgemerkt, dat de ambulante hulpverlening op vrijwillige basis in het

- algemeen veel minder kosten met zich meebrengt dan een professionele intramurale zorg.
241. Volgens de tekst van art. 30 lid 2 "draagt de secretaris het instellen van basisonderzoeken zoveel mogelijk op aan een maatschappelijk werker die aan het bureau verbonden is". Deze bepaling sloot onderzoeken door de leden van de raad niet uit.
 242. Nota van toelichting Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1956 sub 2, het instellen van onderzoeken door de raad
 243. Rapport Commissie-Van Veen, p. 23.
 244. Concept-notitie, De raad voor de kinderbescherming, 's-Gravenhage november 1982, p. 32 e.v.
 245. Dit staat uitdrukkelijk in de toelichting bij de artikelen 24 en 26 in de nota van toelichting bij het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1982.
 246. Rapport van de commissie maatschappelijk werk bij de raden voor de kinderbescherming (Commissie-Van Veen, 's-Gravenhage juli 1972).
 247. Stcrt. 9 september 1969, nr. 174, p. 3.
 248. Over deze criteria zweeg het rapport. Rapport Commissie-Van Veen, a.w., p. 14.
 249. Reactie van de sectie KB van de NVMW naar aanleiding van het rapport van de commissie maatschappelijk werk bij de raden voor de kinderbescherming, januari 1974, p. 3.
 250. Prof. mr. Rood-De Boer. Een huis voor morgen, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, sept./nov. 1980, 5/6, p. 143.
 251. Zij komt hierbij op politiek terrein. In zijn artikel "Recht als project" (Ars Aequi 28-11, dec. 1979, Een beeld van recht, p. 245 e.v.) wijst A.A. G. Peters op een toenemende orientatie van het recht, met name in de rechtspraak, op het beleid. Peters wijst er op dat de verlening van rechten op zichzelf nog niet voldoende is "Een initiele daad van toeigening is niet voldoende. Men moet het voortdurend gebruiken". Mijs inziens kan dit "toeigeningsproject" van het recht in dit verband beter worden gerealiseerd door een directe invloed van de politiek verantwoordelijke burgerij toe te kennen in de raad.
In de raad worden de maatschappelijke tekorten signaleerd. Via de vertegenwoordigers van de gemeentelijke politieke groeperingen kan men trachten deze signaleerde tekorten middels beleid op te heffen. De consequenties hiervan voor de samenstelling van de raden worden in 6.3.3. besproken.
 252. Notitie over toekomstig jeugd(beschermings)recht, Utrecht, april 1981.
 253. Reactie NVW, a.w., p. 4.
 254. Dr. G.F. Jens, a.w., p. 72.
 255. M. de Poorter, De supervisor bij de raden voor de kinderbescherming, T.M.W. 1965, p. 79.
 256. Dr. G.F. Jens, a.w., p. 74.
 257. Jaap Doek De maatschappelijk werker en zijn raad, SJOW 6, 1978, p. 77.
 258. Rapport van de Commissie Bestudering Functie en Positie van de Raden voor de Kinderbescherming, 's-Gravenhage 1974 (Commissie-Abbenhuis).
 259. Jaap Doek De maatschappelijk werker en zijn raad, a.w., p. 77 e.v.
 260. Welzijnsweekblad 1977 nr. 33.
 261. Raden geven eigen karakter van hulpverlener geen kans, Welzijnsweekblad 30 september 1977, p. 15.
 262. HR 6 december 1955, NJ 1956, 52.

263. R. v/d Vegt Dienstverlening en maatschappelijk werk. In Dienstverlening en publiek. Utrecht 1966, p. 127.
264. Dr. G.F. Jens. Beroepsethiek en code van de maatschappelijk werker. Arnhem 1967, p. 169 e.v.
265. - Verslag n.a.v. een conferentie, 's-Gravenhage 1977, p. 33.
- Volgens de concept-notitie van staatssecretaris Scheltema, a.w., p. 39, moet worden vermeden dat de besluitvorming is gebaseerd op het "solistische" onderzoek van een maatschappelijk werker
266. Verslag, a.w., p. 34.
267. Volgens art. 12 lid 2 en art. 26 lid 2 Organisatiebesluit 1982 kunnen zaken door de directeur ter beslissing aan de raad worden voorgelegd.
268. Dr. G.F. Jens, Beroepsethiek en code van de maatschappelijk werker, a.w.
269. J.J.T. Verburg, Het verschoningsrecht in strafzaken, Groningen, 1975, p. 182 e.v.
270. J.W. Fokkens, Reclassering en strafrechtspleging Proefschrift 1981, Arnhem, p. 62 e.v.
271. *De zaak-Van der Ven*.
Een maatschappelijk werker bij de raad voor de kindbescherming had de opdracht gekregen om een rapport uit te brengen in verband met de vraag of een buitenlands pleegkind (twee jaar oud) in het gezin van de pleegouders kon blijven (een zogenaamde home-study). De maatschappelijk werker adviseerde na zes gesprekken positief en besprak zijn advies met de pleegouders. De raad besloot echter de minister te adviseren geen verblijfsvergunning aan het kind te geven. De minister besloot conform het advies van de raad en gaf de vreemdelingendienst de opdracht het kind de grens over te zetten. De pleegouders schakelden daarop de ombudsman Marcel van Dam in. Die bracht de zaak in het televisieprogramma "Velen met mij". In die uitzending werd gesteld dat het rapport van de raad negatief was. Dat terwijl het pleegouderpaar (de familie Van Dinther) er voor de uitzending van uit was gegaan dat het rapport positief was. De maatschappelijk werker (de heer Van der Ven) meende dat het vertrouwen van het gezin Van Dinther in hem en in het maatschappelijk werk in het algemeen, geschokt zou zijn. Tegen het uitdrukkelijk verbod van de secretaris van de raad in en onder bedreiging van schorsing en ontslag nam hij contact op met de pleegouders om zijn standpunt en positie te verklaren. Hij liet hen nogmaals kennis nemen van de inhoud van het rapport. Daaruit bleek inderdaad dat het advies van de maatschappelijk werker positief was, terwijl de raad tot een negatieve beslissing was gekomen op grond van dezelfde gegevens en andere informatie (De zaak Christientje. Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk, 24e jrg. nr. 8, april 1970, p. 145.)
De vraag was of de heer Van der Ven, ondanks uitdrukkelijk verbod van de secretaris van de raad toch het gezin Van Dinther had mogen bezoeken. Deze zaak werd door hem voorgelegd aan een *Commissie van Consultatie inzake de Beroepscode van de Maatschappelijk Werker*. De commissie kwam tot het oordeel dat hij de plicht had als maatschappelijk werker het gezin te bezoeken, ondanks het verbod van de secretaris van de raad. Dat de heer Van der Ven zijn plicht uit hoofde van zijn beroep kon laten prevaleren boven zijn verplichting als ambtenaar baseerde de commissie op het feit dat de hulpverlening aan de client een primaire verplichting was op grond van de code voor de maatschappelijk werker. Hulpverlening aan de client was in dit geval geboden, omdat deze in een stress-situatie terecht was gekomen. Wel tekende de commissie hierbij aan dat zij

het betreurde, dat de heer Van der Ven aan de secretaris niet duidelijk kenbaar had gemaakt, dat hij motieven had het door de secretaris opgelegde verbod te overtreden.

Ook de supervisorenwerkgroep van de raden voor de kinderbescherming kwam tot de conclusie dat de functie van de maatschappelijk werker als ambtenaar meebrengt dat zijn zwijgplicht geen absolute is, maar in een doelgerichte rapportage soms moet worden doorbroken. (Maatschappelijk Werk bij de raden voor de kinderbescherming. Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk, 23e jrg. nr. 1, p. 11 e.v. L.H.J. Koolman e.a.) Hierover moet de client bij de aanvang van het contact worden ingelicht en zonodig tijdens het onderzoek aan worden herinnerd. Het is de verantwoordelijkheid van de rapporteur in overleg met de client te bepalen welke van de gegevens die tijdens het onderzoek worden verkregen in het rapport moeten worden vermeld. Blijkens het Verslag is bij de verantwoordelijkheid van de rapporteur ook de taak gekomen de visie en diagnose van de raad duidelijk te onderscheiden in het rapport op te nemen. (Verslag, a.w., p. 34.)

272. G.P. Hoefnagels, Rapportage in het Civiele Kinderrecht, in het bijzonder bij de Raden voor de Kinderbescherming, Ac Proefschrift, Utrecht, 1957.
273. Rapport van de Commissie Beroepsgeheim en Verschoningsrecht in het Maatschappelijk Werk (Commissie-Langemeijer) 1963.
274. Sinds het arrest van 1979, HR 18-5-1979, NJ 1980, 213, kan ook een dwangsom worden verbeurd.
275. Zie hiervoor Asser-Anema Verdam, p. 270 e.v., Scheltema, p. 442 e.v.
Rapport van de Commissie Beroepsgeheim en Verschoningsrecht onder voorz. G.F. Langemeijer, publ.nr. 31, van de Nationale Raad voor Maatsch. Werk, Den Haag 1963. Hazewinkel Suringa, De doolhof van het beroepsgeheim, Tjeenk Willink Haarlem 1959 en TVVS 1966 p. 225 e.v.
Pitlo, Bewijs en Verjaring, bewerkt door T.R. Hidma, Arnhem 1981, 6e druk.
276. HR 23 juni 1961, NJ 1964, 170.
Volgens de man maakte de vrouw het onmogelijk het kind van partijen te bezoeken. De gezinsvoogd had wel verklaard dat de ondertoezichtstelling mede was ingegeven op grond van het feit dat op die wijze een omgangsregeling tot stand kon komen. De gezinsvoogd beriep zich op een verschoningsrecht.
277. Rubriek Rechtspraak, Maandblad voor Berechting en Reclassering, 1969 nr. 10, Verschoningsrecht maatschappelijk werker bij de raad voor de kinderbescherming, p. 210 e.v.
278. MBR 1969 nr. 10, a.w., p. 212.
279. Hof 's-Hertogenbosch, 25 februari 1969, NJ 1969, 445.
280. Thans art. 24 Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1982.
281. Thans art. 33 Organisatiebesluit 1982, waarin sprake is van het verstrekken van inlichtingen voor zover "de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen daardoor niet onevenredig wordt geschaad".
282. De verhouding client-maatschappelijk werker-justitiële instanties is beschreven in G.P. Hoefnagels "Opstellen over rapportage", Assen 1982, p. 87 e.v.
283. Zie HR 14-8-1951, NJ 1951, 553, HR 18-9-1952, NJ 1952, 606 en HR 19-12-1952, NJ 1953, 131.
284. Wet van 3 juli 1968, Stb. 343.
285. Openheid van rapportage: een open deur? Albert Walsweer, SJOW 3 1975, 13, 4 augustus, p. 281

286. Stichting Adviesburo Kinderbescherming Konflikten, januari 1977, extra nummer gewijd aan rapportage.
287. Verslag n.a.v. een conferentie, a.w., p. 36.
288. Circulaire van de Staatssecretaris van Justitie aan de raden voor de kindbescherming van 18 maart 1977, nr. 356/777, betreffende openheid van rapportage. Zie Knottenbelt/Delfos, Kinderrecht L II-23.
289. J.E. Doek, Echtscheiding en de rapportage van de raad voor de kindbescherming, Tijdschrift voor Gezondheidsrecht, 82/2 p. 66.
290. Wetsontwerp herziening van het scheidingsprocesrecht en het omgangsrecht in verband met scheiding, Eerste Kamer 15638 Herdruk Tweede nader gewijzigd ontwerp van wet, 15 april 1981, Zitting 1980-1981, nr. 137, p. 11.
In het kader van de deregulering is aangekondigd dat dit ontwerp wordt ingetrokken. Inmiddels is een nieuw Wetsontwerp herziening scheidingsprocesrecht voor commentaar naar de Ned. Ver. voor Rechtspraak en de Orde van Advokaten gestuurd.
291. J E Doek, Echtscheiding en de rapportage van de raad voor de kindbescherming, a.w., p. 67.
292. Wetsontwerp 15638, Zitting 1981, nr. 1, Memorie van Antwoord I, p. 17.
293. Wet van 2 februari 1955, Stb. 47.
294. Wet van 2 juni 1976, Stb. 321.
295. Artikel 100 Beroepswet
 1. Van de contra-memorien en - met inachtneming van artikel 111, vierde lid - van de in de artikelen 98 en 99, tweede lid, bedoelde stukken doet de griffier zo spoedig mogelijk afschrift aan de andere partijen toekomen.
 2. Is geen voldoende aantal afschriften ontvangen, dan worden de ontbrekende afschriften kosteloos ter griffie vervaardigd.
296. Artikel 111 lid 4 Beroepswet
De voorzitter kan in het belang van de geestelijke of lichamelijke gezondheid van de betrokken persoon, al dan niet op verzoek van het betrokken uitvoeringsorgaan, bepalen, dat het inzien van geneeskundige rapporten niet wordt toegestaan aan een bepaalde belanghebbende persoonlijk, maar uitsluitend aan een gemachtigde, die hetzij arts, hetzij advocaat of procureur is, dan wel van de voorzitter bijzondere toestemming heeft verkregen.
297. E J M Minderop, brief van Raden van Beroep aan KNMG, Medisch Contact 1977, p 476.
298. J. Soetenhorst/De Savorin Lohman, De dokter, de rechter en de wetgever, NJB 1977, p. 889-890
299. Tweede Kamer, Zitting 1977-1978, aanhangsel, antwoord d d. 1 maart 1978 waarbij de minister de beoordeling omtrent de legaliteit overlaat aan de Centrale Raad van Beroep (nr 761).
300. - N G. van Manen, De Watergate van het beroepsgeheim, NJB 1978, p 453
- E.M.J Minderop, De Raden van Beroep en de toepassing van art. 111 lid 4 Beroepswet, NJB 1978, p 637 e.v
301. Overigens bestond vóór de invoering van art. 100 Bw. ook de mogelijkheid van inzage in de processtukken voor de zitting van de Raad van Beroep
302. Jeugdbescherming en Justitie, Nota staatssecretaris Wiersma, april 1971, p. 25.
303. G.P. Hoefnagels, Recht en Maatschappelijk Werk. Utrecht/Antwerpen 1963, p 103 e.v.
304. Recht en hulp, J. de Ruiter in Hulp en Recht door J. de Ruiter en J.A.M. Schouten, Deventer 1972, p. 29.

305. J.E. Doek, Wat is een goede raad voor de toekomst?, a.w., p. 55.
306. Handelingen Eerste Kamer, Zitting 1975-1976, p. 763.
307. Doek, Wat is een goede raad voor de toekomst?, a.w., p. 54.
308. Handelingen Tweede Kamer 19-2-1970, p. 2387.
309. Rapport Jeugdbeschermingsrecht, 's-Gravenhage 1971, p. 145.
310. Nota van toelichting Organisatiebesluit raden voor de kinderbe-
scherming 1956, KB van 20-6-1956, Stb. 336.
311. Zoals hiervoor reeds werd beschreven lieten de woorden "zoveel
mogelijk" in art. 30 lid 2 Organisatiebesluit 1956 nog de ruimte.
312. Thans art. 14 lid 2 Organisatiebesluit 1982.
313. Nota van toelichting Organisatiebesluit 1956, sub 3: de besluitvor-
ming van de raad.
314. Deze commissie-indeling is voor een belangrijk deel nog actueel
sinds de wijziging van het Organisatiebesluit in 1982. Volgens art.
11 Organisatiebesluit 1982 is het instellen van commissies echter
niet langer verplicht.
315. Rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van admini-
stratief recht, Groningen 1973, p. 35. In de toelichting op art. 11
j° 26 Organisatiebesluit 1982 is sprake van mandaat bij de behande-
ling van de zogenaamde individuele zaken.
316. a.w., p. 145.
317. Zulks mede n.a.v. de kwestie Van der Ven, die hiervoor ter sprake kwam.
318. Zie hiervoor 5.4.3.
319. Rapport van de Commissie Bestudering Functie en Positie van de
Colleges van de Raden voor de Kinderbescherming, 's-Gravenhage
1974.
320. Beschikking van de Staatssecretaris van Justitie d.d. 7 maart 1982,
nr. 166/772.
321. Rapport van de Commissie Bestudering Functie en Positie van de
Colleges van de Raden voor de Kinderbescherming, 's-Gravenhage
1974.
322. KB van 9 december 1969, Stb. 543.
323. Commissie bestudeerde colleges van de raden voor de kinderbe-
scherming, Jaap Doek, SJOW 1975, p. 234 t/m 244.
324. Rapport Commissie-Abbenhuis, a.w., p. 36.
325. Mr. J.E. Doek, Wat is een goede raad voor de toekomst? Enige be-
schouwingen over het ontstaan en de (mogelijke) ontwikkeling van
de raden voor de kinderbebescherming.
326. Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid.
Jeugdwelzijn op weg naar een samenhangend beleid, 's-Gravenhage
1976, p. 48.
327. Verslag naar aanleiding van de conferentie over de resultaten van
een project, waarbinnen overleg heeft plaatsgevonden tussen mede-
werkers van de Directie Kinderbescherming en de raden voor de
kinderbescherming met betrekking tot plaats, taak, functie en werk-
wijze van de raden voor de kinderbebescherming, 's-Gravenhage, ok-
tober 1977.
328. Grote raden bepleitten afschaffing van het beleidscollege en kleine-
re wilden het college in de oude vorm handhaven, Welzijnsweekblad
30-9-1977, p. 13.
329. Besluit van 21 januari 1982, Stb. 16, houdende vaststelling van het
Organisatiebesluit raden voor de kinderbebescherming.
330. Deze circulaire wordt in de nota van toelichting bij het Organisatie-
besluit 1982 genoemd, Stb. 1982, 16, p. 12.

6. De raad in perspectief

6.1. INLEIDING

In de vorige hoofdstukken heb ik uitbreiding van de taken en bevoegdheden van de raden voor de kinderbescherming besproken en de knelpunten die daar een gevolg van waren. Tevens heb ik de huidige positie van de raad voor de kinderbescherming ten opzichte van justitiële en niet-justitiële instellingen en personen gezien. De interne organisatie is daarbij tenslotte ook nog aan de orde gekomen. Extern bleef de positie van de raad op het terrein van de jeugdwelzijnszorg hetzelfde. De raad was en bleef het voorlichtingsorgaan bij uitstek van de justitiële instanties.

In dit hoofdstuk wil ik de haast vanzelfsprekende positie van de raad voor de kinderbescherming op het terrein van de (jeugd)welzijnszorg ter discussie stellen. Het hoofdstuk is getiteld "De raad in perspectief".

Als eerste komen in dit hoofdstuk de ontwikkelingen in enkele Westeuropese landen aan de orde. Ik heb daarbij een keuze gemaakt uit de zeer uitgebreide wetgeving die op dit terrein in andere landen bestaat.

Met name in Duitsland, Frankrijk en België doen zich ontwikkelingen voor die ook voor de toekomstige raad in Nederland van groot belang kunnen zijn. Gezien het totaal andere rechtstelsel in Engeland heb ik van een bespreking van het Britse jeugdbeschermingssysteem moeten afzien.

De Scandinavische landen zijn voor mij in dit kader interessant omdat met name wetgeving in Noorwegen in de loop van de geschiedenis een voorbeeld voor het ontstaan van de voogdijraad in Nederland is geweest.

Gedurende mijn onderzoek heb ik mij steeds afgevraagd hoe de voogdijraad in Nederland was ontstaan en welke de taken en bevoegdheden waren en waarop die waren gebaseerd. Bij de bestudering van de andere rechtstelsels bleken steeds dezelfde achterliggende vragen een belangrijke rol te spelen. Op dit moment wordt over de organisatie en plaats van de raad gesproken, zonder dat men zich deze historische context realiseert.

Tenslotte zal ik in dit hoofdstuk de nieuwe jeugdraad in

grote lijn schetsen. Aangepast aan de ontwikkelingen en problemen van deze tijd moet een organisatie van de raden worden gevonden die past bij de beginselen die ten grondslag liggen aan de eigentijdse wetgeving.

6.2. ONTWIKKELINGEN OP HET TERREIN VAN DE JEUGD-BESCHERMING IN ENKELE WESTEUROPESE LANDEN

6.2.1. ALGEMEEN

In het hiernavolgende komen de ontwikkelingen op het terrein van de jeugdbescherming in enkele Westeuropese landen aan de orde. Zowel bij de ontwikkelingen in Duitsland, Frankrijk als België heb ik aan de beschrijving van de huidige wetgeving een historisch overzicht vooraf laten gaan. De hedendaagse wetgeving in deze landen kan pas worden gekend na een bestudering van de historie die daaraan ten grondslag ligt.

Noodzakelijkerwijze moest dit historisch overzicht, gezien de omvang van dit boek, beperkt blijven. In de huidige wetgeving en de ontwikkelingen die zich hierbij voordoen heb ik aanknopingspunten gezocht voor de toekomstige jeugdraad in Nederland. Gezien de historische band met de voogdijraad was met name de ontwikkeling van de Noorse wetgeving van belang.

6.2.2. ONTWIKKELINGEN IN DUITSLAND

6.2.2.1. *Historie*

In hoofdstuk 2 en 3 werd reeds aandacht besteed aan de ontwikkeling op het terrein van de jeugdbescherming en jeugdhulpverlening in Duitsland.

De eerste wettelijke bescherming voor jeugdigen was te vinden in het Duitse Wetboek van Strafrecht van 1871. In de paragrafen 55 en 56 was bepaald, dat kinderen beneden de leeftijd van 12 jaar niet strafrechtelijk aansprakelijk konden worden gesteld en moesten worden vrijgesproken. Jeugdigen van 12 tot 18 jaar kon heropvoeding worden opgelegd, wanneer zij het strafwaardige karakter van hun handelen niet konden inzien. Heropvoeding van staatswege stond hier gelijk met dwangopvoeding. Deze kon als een maatregel door de strafrechter of de voogdijrechter (Vormundschaftsrichter) worden opgelegd.

Een opvoeding van staatswege die niet naar aanleiding van het bestaan van een strafbaar feit werd gelast, maar op verwaarlozing door de ouders berustte, was in Duitsland mogelijk sinds de invoering van het Duitse Burgerlijk Wetboek (BGB) in 1900. § 1666 Oud BGB bepaalde: "Wird das geistige oder leibliche Wohl des Kindes dadurch gefährdet, dass der Vater oder die Mutter das Recht der Sorge für die Person des Kindes missbraucht, das Kind vernachlässigt oder sich eines ehrlosen und unsittlichen Verhaltens schuldig macht, so hat das Vormundschaftsgericht die zur Abwendung der Gefahr erforderlichen Massregeln zu treffen. Das Vormundschaftsgericht kann insbesondere anordnen, dass das Kind zum Zweck der Erziehung in einer geeigneten Familie oder in einer Erziehungsanstalt untergebracht wird".

§ 1838 Oud BGB bevatte een soortgelijke bepaling in geval van voogdij.

Ter nadere uitvoering van de paragrafen 1666 en 1838 werd in Pruisen op 2 juli 1900 "das Gesetz über die Fürsorgeerziehung Minderjähriger" ingevoerd. In dit "Ausführungsgesetz" had men het van oorsprong strafrechtelijke begrip "Zwangserziehung" (dwangopvoeding), door "Fürsorgeerziehung" (opvoeding in een rijksjeugdinternaat) vervangen. Het begrip Fürsorgeerziehung werd in § 1 van deze wet gedefinieerd als: "Erziehung Verwahrloster oder der Verwahrlosung ausgesetzter Minderjähriger unter öffentlicher Aufsicht und auf öffentliche Kosten in einer geeigneten Familie oder in einer Erziehungsanstalt" (1).

Pogingen tot een geheel van jeugdzorg in het hele Duitse Rijk te komen waren al geruime tijd voor de Eerste Wereldoorlog ondernomen (2). In 1918 werd een ontwerp Jugendwohlfahrtsgesetz ingediend, die door de staatsregering van Pruisen was ontworpen. Na lange en moeizame parlementaire behandeling werd dit ontwerp in 1922 "Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt" (RJWG).

§ 1 RJWG luidde: "Jedes deutsches Kind hat ein Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit". Deze bepaling vloeiده rechtstreeks voort uit artikel 120 van de Grondwet van het Duitse Rijk (Weimarer Verfassung), waarin de rechten van de ouders en de staat met betrekking tot de opvoeding voor het eerst waren neergelegd (3). Tevens kon men daaruit de grenzen tussen de rechten van de staat en de rechten van de ouders aflezen: "Die Erziehung des Nachwuchses zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit ist oberste Pflicht und natürliches Recht der Eltern, über deren Betätigung die staatliche Gemeinschaft wacht".

De Reichsjugendwohlfahrtsgesetz 1922 trad op 1 april 1924

in werking. In de tussentijd waren echter door de invoeringswet van de RJWG van 14 februari 1924 onder druk van de financiële omstandigheden, beperkende bepalingen aan de wet toegevoegd. Deze leidden al direct tot een aanzienlijke beperking van de taken en bevoegdheden van de door deze wet ingevoerde *Jugendämter*.

In 1939 werd door de "Rechtsgesetz" het "Führerprinzip" ingevoerd. Hierdoor werden de particuliere kinderbeschermingsverenigingen uitgesloten hun medewerking aan het Jugendamt te geven.

Na de ineenstorting van het Derde Rijk in 1945 heerste er aanvankelijk onduidelijkheid welke organisatorische weg men zou moeten volgen. Op 28 augustus 1953 werd "das Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Reichsjugendwohlfahrts-gesetz" ingediend en deze wet vond algemene instemming bij de Bundestag en de Bundesrat. De Novelle-wet van 1953 bracht de RJWG terug in zijn oorspronkelijke gedaante en ging zelfs nog een stap verder door de beperkingen van de invoeringswet van februari 1924 op te heffen.

Vanaf 1955 zijn echter pogingen ondernomen de jeugdzorg in Duitsland te integreren en naast de wet op de sociale hulpverlening (Bundessozialhilfegesetz) een jeugdhulpverleningswet (Bundesjugendhilfegesetz) in te voeren (4). Op grond van een afwijzende houding van de afzonderlijke staten (Länder) vond de Bondsregering het beter in het belang van het behoud van de eenheid van de jeugdhulpverlening voorlopig van een nieuwe wet af te zien en te volstaan met de regeling van enkele terreinen van de jeugdhulpverlening in een nieuwe wet (Novelle-wet). Op 1 juli 1962 trad de wet van 14 juli 1961 "das Gesetz zur Änderung und Ergänzung der RJWG" in werking. De wet ging "Gesetz für Jugendwohlfahrt (JWG)" heten. Deze wet is door de jeugdhulpverlening niet zondermeer aanvaard. Belangrijke bepalingen zijn door verschillende Staten wegens vermeende strijd met de Grondwet aan het Bundesverfassungsgericht voorgelegd. Het Bundesverfassungsgericht heeft hierover beslist bij uitspraak van 18 juli 1967 (BGB. I S 896). Voor een deel werden deze klachten gerechtvaardigd geacht. Op 22 december 1967 werd opnieuw een wijziging in de JWG aangebracht (das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des JWG vom 22. Dezember 1967). Ook de verlaging van de meerderjarigheidsgrens van 21 naar 18 jaar in Duitsland heeft tot een wijziging van de JWG geleid (das Gesetz zur Neuregelung des Volljährigkeitsalters vom 31.7.1974). Belangrijk was ook "das Gesetz zur Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge" van 18-7-1979 waardoor § 47 ff JWG gewijzigd moest worden. Door deze wet werd het schuldbegrip in § 1666 BGB afgeschaft.

Tenslotte zijn in Duitsland vanaf 1-1-1976 opnieuw pogingen

ondernomen de JWG in een sociaal wetboek (Sozialgesetzbuch) te integreren. Dit leidde in 1977 tot een regeringsontwerp "Sozialgesetzbuch (SGB) - Jugendhilfe" van 8 november 1977 (Drucksache 8/2571/1979). Dit ontwerp (later nog gewijzigd) ontmoette veel kritiek van de kant van de oppositie van de Bondsdag op 23 mei 1980. In het bijzonder gold dit "die Ersetzung der Subsidiaritätsklausel des § 5 JWG". De vrees werd geuit dat deze wet "den Weg zur Vergesellschaftung und teilweisen Verstaatlichung der Erziehung bahne". Als gevolg daarvan kwam het niet eens tot een behandeling in de Bondsraad op 13 juni 1980. Het wetsontwerp werd op 27-6-1980 in tweede instantie in de Bundesrat afgevoerd en op 4 juli 1980 door een meerderheid definitief verworpen.

6.2.2.2. *Het Jugendamt in de Jugendwohlfahrtsgesetz*

Inleiding

De huidige Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG), voor het laatst ingrijpend gewijzigd in 1961, regelt in § 1 het recht op opvoeding van het kind en de plicht tot opvoeding door de ouders (5). Deze bepaling komt overeen met de oorspronkelijke § 1 van de RJWG van 1922. Volgens Rood-De Boer is dit vooruitstrevende artikel meer als programma, aanbeveling of verklaring te beschouwen dan als een werkelijk voor het kind afdwingbaar recht. Dit zou een begin van "rechts-emancipatie" van het kind zijn (6).

Volgens § 1 lid 2 is het ingrijpen tegen de wil van degenen die met de opvoeding belast zijn slechts mogelijk, wanneer de wet dat toestaat. Opvoeding binnen het gezin staat voorop. Wanneer het gezin echter niet meer kan voldoen aan het recht dat het kind op opvoeding heeft, treedt hulpverlening van overheidswege daarvoor in de plaats. Dit geschiedt met inachtneming van het recht, medewerking hieraan te verlenen door de vrijwillige hulpverlening.

Volgens § 2 van de JWG zijn de organen van de jeugdhulpverlening van overheidswege de "Jugendämter, Landesjugendämter" en de hoogste deelstaatautoriteiten (7). Op de inhoud van de hulpverlening van overheidswege zal ik wat betreft de jeugdbeschermingsmaatregelen (Erziehungsbeistandschaft, §§ 55 e.v. en Fürsorgeerziehung §§ 64 e.v. JWG) slechts ingaan voorzover het de bemoeienissen van het Jugendamt betreft.

Het Jugendamt

De organisatie van het Jugendamt hangt nauw samen met de organisatie van het Duitse binnenlands bestuur. De Duitse

Bondsrepubliek is een federale republiek van elf lidstaten. Zij is ontstaan uit de Amerikaanse, Engelse en Franse bezettingszones in het westelijk deel van het voormalige Duitse Rijk. Bij de Grondwet van 1949 werd de D.B.R. een federatieve rechtsstaat met als voorlopige hoofdstad Bonn. Als volledig soevereine statenbond bestaat de Bondsrepubliek sinds 5 mei 1955. Vanaf die datum werden de verdragen van Parijs van kracht en dat betekende het einde van het bezettingsregime. De federale overheid deelt haar gezag met de overheden van de lidstaten, die een grote mate van autonomie bezitten, maar zich binnen het kader van de Grondwet moeten bewegen. De lidstaten (Länder) hebben een directe invloed op de Bondsraad (Bundesrat). Op alle terreinen die niet voor de Bondsrepubliek als geheel van belang zijn, hebben de regeringen van de deelstaten het voor het zeggen. Binnen de deelstaten hebben de steden en gemeenten een in de Grondwet vastgelegde autonomie. In principe worden alle plaatselijke bestuurlijke kwesties door de gemeentelijke volksvertegenwoordiging afgehandeld. Zij zijn te vergelijken met de Nederlandse gemeenteraden, maar hebben meer bevoegdheden. De kleine plaatsen zijn in districten ondergebracht: de "Kreisen". Elke Kreis vormt ook een bestuurlijke eenheid.

De positie van het Jugendamt in de Duitse jeugdwelzijnszorg hangt nauw met de organisatie van het Duitse binnenlandse bestuur samen. De vestiging van Jugendämter is in Duitsland een deelstaat-aangelegenheid. In Nederland is in art. 238 Boek 1 BW geregeld, dat in ieder arrondissement een raad voor de kinderbescherming is gevestigd. Samenstelling, zetel en werkwijze van de raden worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Deze onderwerpen vormen derhalve in Nederland duidelijk een aangelegenheid van de nationale wetgever. In onderdeel 6.2.2.4. kom ik daarop nog nader terug.

Het Jugendamt behoort tot de publieke instellingen van jeugdwelzijnszorg. De organisatie en werkwijze van het Jugendamt worden in § 12 e.v. JWG geregeld. Door het Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe is op 18 juli 1967 § 12 lid 1 nietig verklaard (8). Dit luidde: "Die öffentliche Jugendhilfe gemäss §§ 4 und 5 ist Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinden und Gemeindeverbände". Het Bundesverfassungsgericht zag in deze bepaling een ontoelaatbare inmenging van de Bondsstaat op het terrein van de gemeenten, dwars door de bevoegdheid van de deelstaten heen. Volgens de Duitse grondwet (art. 84 abs. 1 GG) is het onderwerp gemeenterecht geen zaak van de Bondsstaat maar wordt dit uitsluitend aan de deelstaten overgelaten. De wetgeving met betrekking tot het Jugendamt behoort in Duitsland tot het gebied van het gemeenterecht.

Volgens § 12 lid 2 JWG wordt in elk landelijk district en el-

ke stad die niet tot een district behoort, een Jugendamt gevestigd (9).

De hoogste deelstaat-autoriteit kan de vestiging van een gemeenschappelijk Jugendamt door een stadsgewest of meerdere districten gezamenlijk toestaan, alsmede de oprichting van een Jugendamt door een aantal gemeenten gezamenlijk of door afzonderlijke gemeenten die tot een district behoren (10). Zo nodig kunnen in een gemeente meerdere Jugendämter worden gevestigd. Het is opvallend dat de tekst van § 12 lid 3 spreekt over "kann ... zulassen", hetgeen betekent dat de hoogste deelstaat-autoriteit de vestiging van een Jugendamt niet kan voorschrijven. Van de mogelijkheid van vestiging van een gemeenschappelijke Jugendamt is tot nog toe geen gebruik gemaakt (11). Van de oprichting van een Jugendamt door afzonderlijke gemeenten of een aantal gemeenten samen, is in Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen in het bijzonder, op grote schaal gebruik gemaakt (12).

In § 13 JWG is de samenstelling, organisatie en werkwijze van het Jugendamt geregeld. Volgens § 13 lid 1 vindt deze regeling plaats op grond van deelstaattoespraken (13), zulks in tegenstelling tot art. 238 Boek 1 BW. § 13 lid 2 bepaalt dat het Jugendamt uit een jeugdwelzijnscommissie (Jugendwohlfahrtsausschuss) en een ambtelijk bureau van het Jugendamt bestaat (14). Deze bepaling is in de wetten van de deelstaten terug te vinden (15).

De dualistische opzet van het Jugendamt (enerzijds bestaande uit vertegenwoordigers van de burgerij, Jugendwohlfahrtsausschuss, en anderzijds uit een ambtelijk bureau, Verwaltung) is door de Novelle-wet van 1953 ingevoerd. Doel hiervan was, burgers medeverantwoordelijkheid als lid van de jeugdwelzijnscommissie te geven. Op grond van de vertegenwoordigingsgedachte die aan deze wet ten grondslag lag, droegen alle burgers door middel van deze organisatie die in wetten, reglementen en besluiten was vastgelegd, verantwoordelijkheid voor de opvoeding van de jeugd.

De jeugdwelzijnscommissie is een zelfstandige commissie. Anders dan een functionele commissie ex art. 61 van de Nederlandse Gemeentewet is deze zelfstandige commissie door *deelstaatswetgeving* als plaatselijke besluitvormingscommissie in de gemeentelijke organisatie geïntegreerd.

Het ambtelijk bureau van het Jugendamt (Verwaltung des Jugendamts) is een afdeling of tak van dienst van het ambtelijk apparaat van de gemeente (Kommunalverwaltung).

De jeugdwelzijnscommissie bestaat volgens § 14 JWG uit:

1. Leden uit de plaatselijke volksvertegenwoordiging en door deze volksvertegenwoordiging gekozen mannen en vrouwen uit alle bevolkingslagen die in de jeugdwelzijnszorg ervaring hebben of daarin werkzaam zijn.

2. Mannen en vrouwen die op voorstel van de in het rayon van het Jugendamt werkzame jeugdfederaties en particuliere verenigingen, door de volksvertegenwoordiging gekozen moeten worden.
3. De directeur van het ambtelijk apparaat (vergelijk, de gemeentesecretaris) of een door hem aan te wijzen vervanger.
4. De directeur van het ambtelijk bureau van het Jugendamt.
5. De arts van de G.G. en G.D. (Gesundheitsamt).
6. Vertegenwoordigers van de kerkgenootschappen of de joodse gemeenschap.
7. Een kantonrechter (Vormundschaftsrichter), rechter uit de familiekamer of kinderrechter (16).

In § 15 wordt de taak van de jeugdwelzijnscommissie van het Jugendamt geregeld. Deze is vooral initiërend en stimulerend van aard (17). Op een viertal terreinen komt dit in het bijzonder tot uitdrukking:

1. De commissie moet met kennis van zaken, bepaalde visies die in de jeugdwelzijnszorg bestaan in de volksvertegenwoordiging naar voren laten komen.
2. Door het principeel stellingname kiezen moet het ambtelijk apparaat worden gestimuleerd en gemotiveerd.
3. De commissie moet de schakel vormen tussen jeugdhulpverlening van overheidswege en jeugdhulpverlening op vrijwillige basis.
4. De commissie moet in brede kring begrip en bereidheid tot medewerking aan de jeugdwelzijnszorg wekken.

De jeugdwelzijnscommissie van het Jugendamt neemt in afzonderlijke zaken geen beslissing. Het is opmerkelijk dat dit onder het ambtsgeheim van het hoofd van het ambtelijk bureau van het Jugendamt valt. De leden van de commissie of de commissie als geheel hebben zelfs geen recht op het inzien van dossiers (18).

De organisatie van het ambtelijk bureau van het Jugendamt is in § 16 JWG geregeld (19). Volgens dit artikel behartigt het hoofd van het ambtenarenapparaat (vgl. in Nederland de gemeentesecretaris) of in zijn opdracht het hoofd van het bureau van het Jugendamt, de lopende zaken.

Een zeer opvallende bepaling is tenslotte § 18 JWG (20). Volgens dit artikel kunnen bepaalde taken van het Jugendamt worden overgedragen. Afzonderlijke of gecombineerde zaken kunnen tijdelijk worden overgedragen aan bijzondere commissies of particuliere welzijnscommissies, jeugdfederaties of aan mensen die ervaring hebben in de jeugdwelzijnszorg.

In dit verband maakt mevr. Rood-De Boer melding van het voorstel dat in de JWG niet slechts de onderzoeken naar de persoonlijkheid van het kind zelf, maar ook naar zijn ouders en omgeving aan "Erziehungsberatungsstellen" (vgl. M.O.B.'s)

zouden moeten worden opgedragen (21).

Een dergelijke bepaling is ook § 66 JWG (22). Volgens dit artikel kan het Vormundschaftsgericht voor de beoordeling van de persoonlijkheid van de minderjarige een onderzoek door een deskundige laten verrichten. Van een onderzoek naar ouders en omgeving is hier echter geen sprake. Ook in Duitsland wordt het kunstmatige onderscheid gemaakt tussen persoonlijkheidsonderzoek en milieu-onderzoek. In zijn proefschrift heeft Hoefnagels aangetoond dat deze tegenstelling op een min of meer kunstmatig onderscheid duidde. Ik ben hierop voor de Nederlandse situatie in 4.3.2. nader ingegaan.

Op de afzonderlijke taken van het Jugendamt zal ik hier niet verder ingaan. De bijzondere taken op het terrein van de sociale jeugdzorg zijn in § 4 JWG geregeld (23). In § 5 JWG zijn tenslotte de algemene opvoedkundige taken te vinden (24).

In het hiernavolgende onderdeel zullen de meest recente wijzigingsvoorstellen op het terrein van de jeugdhulpverlening besproken worden. Het was de bedoeling de Jugendwohlfahrts-gesetz in een Sozialgesetzbuch (SGB) te laten opgaan. Dit streven is echter op het laatste moment mislukt. Een aantal ontwikkelingen waren echter voor het Jugendamt van belang.

6.2.2.3. Hervormingsvoorstellen met betrekking tot de Jugendhilfe en de positie van het Jugendamt

De herziening van de wetgeving op het terrein van de hulpverlening aan jeugdigen is in Duitsland, evenals in Nederland, een wens die bij het hele veld leeft, dat zich met de hulpverlening aan jongeren bezighoudt. In het hiernavolgende zal ik vaststellen, dat een wijziging van de organisatie van het Jugendamt als onlosmakelijk van de wijziging van de wetgeving op het terrein van de hulpverlening aan jongeren in het algemeen werd gezien.

Tijdens de Deutsche Fürsorgetagen van 1965 (Keulen), 1969 (Essen) en 1974 (Stuttgart) is deze kwestie in Duitsland diepgaand besproken (25). Verschillende commissies die uit experts op dit gebied bestonden, hebben zich geruime tijd met deze materie beziggehouden en kwamen uiteindelijk ook met concrete voorstellen.

In 1971 deed de "Commissie tot het maken van het derde verslag met betrekking tot jongeren" (BT Drucksache VI/3170/1972) aanbevelingen voor de opzet en de personele en financiële consequenties van nieuwe wetgeving op het terrein van de hulpverlening aan jeugdigen.

In juni 1970 had de Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, een uit onafhankelijke deskundigen bestaande com-

missie ingesteld met als doel de wetgeving op het terrein van de jeugdhulpverlening te herzien. In april 1973 werden voorstellen in de vorm van een voorontwerp van wet (Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes) gepubliceerd. Na vrij uitvoerige besprekingen binnen kringen van deskundigen is door de Bondsregering een eerste Regeringsontwerp van wet uitgebracht. Nadat dit ontwerp in 1974 opnieuw voorwerp van discussie was binnen vakkringen, wachtte men tevergeefs op een definitief wetsontwerp. De Bondskanselier en de deelstaat-autoriteiten spraken zich op 29 november 1974 ervoor uit de verdere voortzetting van het ontwerp in de 7e Wetgevingsperiode achterwege te laten. De reden hiervoor was de financieel/economische situatie van het land en van de deelstaten afzonderlijk. Aan het begin van de 8e Wetgevingsperiode zou het werk weer worden hervat.

Daaromtrent stond in de Regeringsverklaring van 16 december 1976 te lezen: "Wir werden ebenso in dieser Wahlperiode die überfällige Reform des Jugendhilferechts aufgreifen, wobei der Kosten wegen ein Stufenplan vorgesehen ist. Die Reform kann nur in Abstimmung mit den Verbänden, den Gemeinden und den Ländern gelingen."

Het oorspronkelijke ontwerp van 1974 is in nauwe samenwerking met plaatselijke organisaties en 18 Jugendämter aan de praktijk getoetst. Dit experiment had tot doel in verschillende delen van de Bondsrepubliek de haalbaarheid van de voorstellen in de praktijk na te gaan. De resultaten van dit experiment zijn te vinden in een verslag van 15 augustus 1977 (26). Dit alles leidde tot het Regeringsontwerp "Sozialgesetzbuch - SGB - Jugendhilfe" van 8 november 1978 (27). Daarop kwam een tegenontwerp uit de Bundesrat van 1 juni 1979 (Gesetz zur Verbesserung der Jugendhilfe) (28).

Het zou te ver voeren deze beide ontwerpen hier volledig ter sprake te brengen. Ik zal de meest opvallende voorstellen met betrekking tot de positie van het Jugendamt wel bespreken.

In de bovengenoemde wetsontwerpen werd de organisatie van het Jugendamt en het Landesjugendamt in § 90 geregeld. Deze bepaling kwam overeen met § 12 Jugendwohlfahrtsgesetz, die in het vorige onderdeel ter sprake kwam. Inhoudelijk waren echter belangrijke verschillen te constateren. In deze ontwerpen werden een tweetal publieke uitvoeringsorganen van jeugdhulpverlening onderscheiden: de plaatselijke en bovenplaatselijke uitvoeringsorganen. Volgens dit artikel kon het recht van de deelstaat, steden die tot een district (Kreis) behoorden of gemeenten, tot plaatselijke uitvoeringsorganen op het terrein van de jeugdhulpverlening aanwijzen. Bij deze steden of gemeenten die tot een district behoorden, was de uitvoering van de taak volgens deze wetsontwerpen gegaran-

deerd. § 90 van het ontwerp Sozialgesetzbuch-Jugendhilfe
luidde:

*"Öffentliche Träger der Jugendhilfe, Jugendämter, Landes-
ämter:*

(1) Öffentliche Träger der Jugendhilfe sind die örtlichen und die überörtlichen Träger. Örtliche Träger sind die Kreise und die kreisfreien Städte. Durch Landesrecht können auch kreisangehörige Gemeinden zu örtlichen Trägern bestimmt werden, bei denen die Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz gewährleistet ist. Wird durch kreisangehörige Gemeinden als örtliche Träger das gesamte Gebiet eines Kreises abgedeckt, kann Landesrecht bestimmen, dass dieser Kreis nicht örtlicher Träger ist. Landesrecht regelt ferner, wer überörtlicher Träger ist.

(2) Jeder örtliche Träger errichtet ein Jugendamt, jeder überörtliche Träger ein Landesjugendamt. Ist ein Land überörtlicher Träger, so kann es mehrere Landesjugendämter errichten. Mehrere örtliche Träger und mehrere überörtliche Träger können, auch wenn sie verschiedenen Ländern angehören, zur Durchführung einzelner Aufgaben gemeinsame Einrichtungen und Dienste errichten.

(3) Jugendämter und Landesjugendämter haben die Aufgaben durchzuführen, die den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe obliegen. Der örtliche Träger kann dem Jugendamt und der überörtliche Träger dem Landesjugendamt weitere Aufgaben zuweisen. Mit der Wahrnehmung von Aufgaben der Jugendhilfe dürfen gemeinsame soziale Dienste des örtlichen Trägers betraut werden, soweit die Fachaufsicht durch den Leiter des Jugendamtes sichergestellt ist."

Volgens de huidige § 13 van de Jugendwohlfahrtsgesetz bestaat het Jugendamt uit een Jugendwohlfahrtscommissie (Jugendwohlfahrtsausschuss) en het ambtelijke bureau van het Jugendamt (Verwaltung des Jugendamts). Deze tweesporigheid is door de hierboven genoemde Wetsontwerpen niet overgenomen. Een principieel verschil zou zijn dat de Jugendwohlfahrtsausschuss niet langer tot het Jugendamt zou behoren. Het was de bedoeling dat de Jugendwohlfahrtsausschuss evenals andere gemeentelijke commissies dienstbaar zou zijn aan de publieke uitvoeringsorganen en het Jugendamt. Hierin was een essentieel verschil te constateren met de organisatie van het Jugendamt in de huidige Jugendwohlfahrtsgesetz. In § 91 van het ontwerp Sozialgesetzbuch Jugendhilfe zou de Jugendhilfeausschuss worden geregeld:

"Jugendhilfeausschuss:

(1) Der örtliche Träger hat einen Jugendhilfeausschuss zu bilden.

(2) Dem Jugendhilfeausschuss gehören als stimmberechtigte Mitglieder mit drei Fünfteln des Anteils der Stimmen Mitglie-

der der Vertretungskörperschaft des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe an. Mit je einem Fünftel des Anteils der Stimmen gehören ihm Personen an, die auf Vorschlag der im Bereich des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe wirkenden und anerkannten

1. Verbände und Gruppen der Jugend (§ 95 Abs. 1 Nr. 1) und
2. Verbände der freien Wohlfahrtspflege (§ 95 Abs. 1 Nr. 2) von der Vertretungskörperschaft zu wählen sind.

(3) Dem Jugendhilfeausschuss gehören als beratende Mitglieder neben dem Leiter der Verwaltung an

1. der Leiter des Jugendamtes,
2. ein Arzt des Gesundheitsamtes,
3. Vertreter der Kirchen und der jüdischen Kultusgemeinde,
4. ein Familien-, Vormundschafts- oder Jugendrichter,
5. ein Vertreter des Arbeitsamts,
6. ein Vertreter aus dem Schulbereich und
7. ein Vertreter aus dem Bereich der Weiterbildung.

(4) Die Amtszeit des Jugendhilfeausschuss richtet sich nach der Dauer der Wahlzeit der Vertretungskörperschaft."

Nadat de beide genoemde ontwerpen waren ingediend, werd een hoorzitting door de "Ausschuss für Jugend, Familie und Gesundheit" in de Bondsdag georganiseerd (29). Deze commissie kwam tot de conclusie:

"Das Ergebnis der Anhörung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

In sehr weitgehender Übereinstimmung wurde von den Sachverständigen und von den Vertretern von Verbänden und Kirchen gefordert, dass

- die Reform des Jugendhilferechts noch in dieser Wahlperiode verwirklicht werden solle;
- anstelle der im Regierungsentwurf vorgesehenen Einbeziehung des Jugendhilferechts in das Sozialgesetzbuch ein eigenständiges Jugendhilfegesetz geschaffen werden solle;
- die Reform nicht an Finanzierungsfragen scheitern solle;
- das neue Gesetz den Gedanken der Einheit der Jugendhilfe angemessen beinhalten solle und dass
- die Prinzipien der Wertorientierung besser verankert werden sollten."

Wat betreft de afzonderlijke artikelen was de commissie van mening, dat de taak op het terrein van de hulpverlening aan jongeren door de overheid ook door de publieke uitvoeringsorganen op het terrein van de jeugdhulpverlening verricht zou moeten worden, die over een eigen Jugendhilfeausschuss beschikten. De kritiek op het ontwerp van de Bondsraad kwam daarop neer dat nagenoeg de hele hulpverleningstaak aan jongeren door steden en gemeenten die tot een district behoorden zonder eigen Jugendamt en zonder Jugendwohlfahrtsausschuss uitgevoerd had kunnen worden (30).

In het commentaar op § 91 merkte de commissie over de Jugendwohlfahrtsausschuss op:

"Deshalb sind auch künftig bundesgesetzliche Garantien hinsichtlich Errichtung, Zusammensetzung und Aufgaben dieses Gremiums nötig. Die Regelung stellt einen Kompromiss zwischen der Auffassung vor allem der kommunalen Spitzenverbände, den Jugendhilfeausschuss in die übliche kommunalverfassungsrechtliche Struktur einzuordnen und Zusammensetzung, Verfassung und Verfahren dem jeweiligen Kommunalverfassungsrecht des Landes zu überlassen, und der Auffassung und der freien Träger der Jugendhilfe dar, die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes beizubehalten und den freien Trägern der Jugendhilfe (mindestens) die Hälfte der Stimmen im Jugendhilfeausschuss zu geben."

Op grond van het bovengenoemde commentaar wijzigde de Bondsdag het Regeringsontwerp ingrijpend. Het gewijzigde ontwerp (dat toen weer Jugendhilfegesetz heette) kreeg bij de eindstemming op 23 mei 1980 niet de instemming van de oppositie. Deze had, zoals hiervoor al bij het historisch overzicht werd vermeld, bezwaren tegen de vervanging van de subsidiariteitsclausule van § 5 JWG. Politieke en financiële bezwaren leidden er mede toe dat het ontwerp niet eens in de Bondsraad werd behandeld. In het commentaar van Dr. Karl-Wilhelm Jans en Dr. Günther Happe wordt gesteld, dat wanneer een nieuwe Jugendhilfegesetz nog eens tot stand zou komen, belangrijke veranderingen en verbeteringen in het onlangs afgewezen ontwerp noodzakelijk zijn (31). De redactie van het in 1961 totstandgekomen § 5 JWG heeft immers niet de gewenste en verwachte uitwerking gehad. De taken van de Jugendämter volgens § 5 JWG zijn door de publieke uitvoeringsorganen op het terrein van de hulpverlening aan jeugdigen zeer verschillend vervuld, zodat men naar "opvoedingsaanspraken als rechtsaanspraken gegrepen had". Gelijksortige aanspraken die in de Bundessozialhilfegesetz vastgelegd zijn. Gezien ook de financiële toestand in Duitsland ziet het er voorlopig niet naar uit dat een nieuwe Jugendhilfegesetz tot stand komt.

6.2.2.4. Vergelijking van de ontwikkelingen in Duitsland met de positie van de raden in Nederland

In het historisch overzicht ben ik verder ingegaan op de ontwikkelingen die zich op het terrein van de jeugdbescherming in Duitsland in de 19e eeuw hebben voorgedaan. In het tweede hoofdstuk heb ik de ontwikkelingen in enkele Europese landen beschreven. Belangrijke ontstaansbronnen voor de totstandkoming van de kinderpwetten van 1901 in Nederland, en

daarmee samenhangend de voogdijraden, werden in dat hoofdstuk gevonden. Voor een toekomstige wijziging van de organisatie van de jeugdwelzijnszorg is het noodzakelijk de ontwikkeling in deze landen in de loop der tijd nader te bestuderen. De ontwikkelingen in Duitsland zijn daarbij voor het ontstaan en de gedachten over wijziging van de opzet van de voogdijraden in belangrijke mate toonaangevend geweest.

Aanvankelijk kende men in Duitsland alleen het "Vormundschaftsgericht", dat volgens de paragrafen 90 en 91 van het "Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten" van 1794 de bevoegdheid had de voogd en toeziend voogd uit de voogdij te ontzetten. In 1875 werd bij paragraaf 1 van de "Preussische Vormundschaftsordnung" een "Waisenrath" ingesteld. De samenstelling van de "Waisenrath" volgens paragraaf 52 van de "Vormundschaftsordnung" kwam sterk overeen met de samenstelling van de vroegere weeskamers in Nederland.

In het begin van de vorige eeuw was in Nederland nog opnieuw getracht op plaatselijk niveau "een wakend oog over het lot van de minderjarigen te houden". Ook daarbij was voor de structuur van een commissie uit het gemeentebestuur gekozen (1.2.).

Ingrijpen in het gezag van de ouders op grond van verwaarlozing werd in 1900 door de invoering van paragraaf 1666 BGB in Duitsland mogelijk gemaakt. Het "Vormundschaftsgericht" kreeg de bevoegdheid te bepalen dat het kind in een gezin of tehuis met het oog op (her)opvoeding werd ondergebracht. Een instelling als de voogdijraad kende men toen in Duitsland nog niet. Wel werd bij de parlementaire behandeling van art. 385a van het Wetsontwerp Burgerlijke Kinderwet in die tijd in Nederland door sommige leden van de Tweede Kamer naar de samenstelling van de "Waisenrath" verwezen.

Op 1 april 1924 trad de "Reichsjugendwohlfahrtsgesetz" van 1922 in Duitsland in werking. Door deze wet werden de "Jugendämter" ingevoerd. Het ontstaan en de ontwikkeling van het Jugendamt in Duitsland is ook met grote belangstelling in Nederland gevolgd. Met name besteedde het "Maandblad voor Berechting en Reclassering" aandacht aan de voorlichtingstaak van het Jugendamt en de taak bij het "Schutzaufsicht" (3.6.6.). Op grond van dit Duitse voorbeeld kwam men tot het voorstel de voogdijraad ook de medewerking aan de uitvoering van de ondertoezichtstelling te geven en de hele "Voorlichtingsdienst" bij de raden onder te brengen. In het vierde hoofdstuk heb ik geschreven dat de Commissie-Lamers dit voorbeeld van een versterking van de positie van de voogdijraad volgde en tevens voorstelde de ambtenaren voor de kindervetten bij de raden onder te brengen. Bij de reorganisatie van de voogdijraden tot raden voor de kinderbescer-

ming werd dit voorstel werkelijkheid.

Sinds 1922 is de wetgeving met betrekking tot het Duitse Jugendamt regelmatig gewijzigd. Het meest wezenlijke verschil met de Nederlandse situatie is, de hiervoor al beschreven wettelijke basis van het Jugendamt. De vestiging van Jugendämter is een aangelegenheid van de afzonderlijke deelstaten. Om die reden werd paragraaf 12 lid 1 JWG door het Bundesverfassungsgericht nietig verklaard. De Duitse Bondsstaat is niet gerechtigd zaken te regelen die tot de bevoegdheden van de afzonderlijke deelstaten behoren.

In Nederland is de vestiging van de raden voor de kinderbescherming wél door de nationale wetgever geregeld (art. 238 lid 1 Boek 1 BW). Volgens art. 238 lid 5 Boek 1 BW worden bij a.m.v.b. "hun samenstelling, zetel en werkwijze geregeld, alsmede de wijze, waarop de door de raden voor de kinderbescherming gemaakte kosten door hen verantwoord en door de Staat betaald worden". Deze a.m.v.b. is het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1982. In paragraaf 13 van de Duitse Jugendwohlfahrtsgesetz is de samenstelling, organisatie en werkwijze van het Jugendamt geregeld. Het verschil met de Nederlandse situatie komt duidelijk tot uitdrukking in paragraaf 13 lid 1, waarin staat dat "landesrechtlicher Vorschriften" dit regelen.

In de loop van de jaren zeventig werden in Duitsland verschillende wetsontwerpen ingediend die ook een reorganisatie van het Jugendamt beoogden. Het meest opmerkelijke voorstel was dat de Jugendwohlfahrtsausschuss niet langer tot het Jugendamt zou behoren. Een splitsing van bureau en college van de raad is ook door verschillende commissies en schrijvers in Nederland voorgesteld. De voorgestelde reorganisatie heeft het mede door verzet van de oppositie in Duitsland niet gehaald. De vrees bestond dat deze wet de weg "zur Vergesellschaftung und teilweisen Verstaatlichung der Erziehung bahne".

In zijn concept-notitie "De Raad voor de Kinderbescherming" van 1982 geeft staatssecretaris Scheltema zijn standpunt ten aanzien van de verhouding tussen college en bureau. In antwoord op een minderheid van de Commissie-Abbenhuis, die voorstelt van het college van de raad een college van toezicht te maken en het bureau ook wat betreft zijn werkzaamheden hiërarchisch onder de Minister van Justitie te laten vallen, merkt de staatssecretaris het volgende op: "Dit model zou leiden tot een centralisering van de verantwoordelijkheid die m.i. in strijd is met de huidige tendens tot deconcentratie en decentralisatie".

Tenslotte geef ik hieronder de meest opvallende overeenkomsten en verschillen aan, wat betreft samenstelling, werkwijze en taak van Jugendamt en de raad voor de kinderbescherming.

OVERLLNKOMSTLN

	Jugendamt	Raad voor de kinderbescherming
1. Samenstelling	<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltung/Jugendwohlfahrtssausschuss (dualistische opzet) - Burgers medeverantwoordelijk als lid 	<ul style="list-style-type: none"> - Bureau/College (dualistische opzet) - Burgers lid van de raad
2. Werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> - "Laufende Geschäfte von dem Leiter der Verwaltung oder dem Leiter der Verwaltung des Jugendamts geführt" (par. 16 JWG) 	<ul style="list-style-type: none"> - 'Het bureau behandelt namens de raad zaken waarin het belang van minderjarigen een rol speelt' (art. 24 lid 1 Org. besluit 1982)
3. Taak	<ul style="list-style-type: none"> - Jugendwohlfahrtssausschuss is vooral initieënd en stimulerend 	<ul style="list-style-type: none"> - Onder andere signalerend en stimulerend wanneer er onvoldoende verwijzingsmogelijkheden zijn (p. 6 concept-notitie Scheltema)

VERSCHILLEN

	Jugendamt	Raad voor de kinderbescherming
1. Samenstelling	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeentelijk of per district - Jugendwohlfahrtssausschuss is zelfstandige commissie in de gemeente - Samengesteld uit diverse geledingen (par. 14 JWG) - Ambtelijk bureau (Verwaltung des Jugendamts) is afdeling of tak van dienst van het ambtelijk apparaat van de gemeente of het district (Kreis) 	<ul style="list-style-type: none"> - Per arrondissement - Leden (het college) vormen de raad (college benoemd door de Kroon) - Samengesteld door cooptatie (betrokkenheid maatschappelijk gebeuren, bekendheid jeugdwezen, geestelijke stromingen en maatschappelijke groeperingen, art. 6 Org. besluit 1982) - Ambtelijk bureau heeft voor individuele zaken een gemandateerde bevoegdheid van het college. Voor algemene aanwijzingen ondergeschikt aan Minister van Justitie - Minister van Justitie benoemt de ambtenaren (art. 21 Org. Besluit 1982)

	Jugendamt	Raad voor de kinderbe- scherming
2. Werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> - Jugendwohlfahrtsaus- schuss neemt in afzon- derlijke zaken geen be- slissing - Amtsgeheim hoofd amb- telijk bureau - Afzonderlijke of gecombi- neerde zaken kunnen tij- delijk aan particuliere commissies of personen worden overgedragen (paragraaf 18 JWG) 	<ul style="list-style-type: none"> - de raad (college) kan zijn werkzaamheden verdelen over commissies (art. 12 lid 1 Org. Besluit 1982) - Commissies zijn bevoegd te beslissen
3. Taak	<ul style="list-style-type: none"> - Verdergaande taken ook op het uitvoerende vlak (paragraaf 4 JWG) - Algemene opvoedkundi- ge taken (paragraaf 5 JWG) 	<ul style="list-style-type: none"> - Taken en bevoegdheden van de raden omschreven in de wet (art. 238 lid 2 Boek 1 BW) - Sociale en financiële taken. Op sociaal terrein: klacht- zaken, advieszaken, toe- zichthoudende taken (p. 18 concept-notitie Schelte- ma)

6.2.3.1. *Historie*

Van oudsher was de hulpverlening in Frankrijk vooral op particuliere leest geschoeid. Met name de kerk had aanzienlijke bedragen geïnvesteerd in de oprichting van een armenzorg in Frankrijk. Zo werden in de loop der tijd "Hôtels-Dieux" gebouwd, die voornamelijk uit kerkelijke fondsen waren gefinancierd. Langzamerhand werd de invloed van de steden groter. Zij wilden de plaats van de kerk innemen. Dat kwam vooral in het bestuur van de godshuizen, kindehuizen etc. tot uiting ("chaque commune nourrit ses pauvres") (32). Er ontstond een "bourgeois" gezindheid, waarbij voor het begrip liefdadigheid nog maar weinig plaats was.

Tijdens de regering van Frans I (1515-1547) werd de bestuursstructuur in Frankrijk ingrijpend gewijzigd. Het hoogste centrale bestuursorgaan, de "conseil d'état" werd uitgebreid en hij gaf tevens de aanzet tot de organisatie van een publieke armenzorg in Frankrijk door de oprichting van een "Grand Bureau des Pauvres". Dit bureau kan als de voorloper van de bureau's van de "Aide Sociale" worden beschouwd. De ideeën van de Verlichting wierpen in de loop van de 18e eeuw ook een ander licht op de armoede en de schrijnende toestanden waarin jeugdigen zich ook in Frankrijk bevonden. Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu (1689-1755) bracht de nieuwe denkbeelden omtrent de spreading van de politieke macht van John Locke over van Engeland naar Frankrijk en werkte deze uit in zijn *Trias Politica*. Als politiek filosoof heeft Locke (1632-1704) belangrijk bijgedragen tot het ontstaan van het liberalisme. Volgens hem waren de mensen in natuurlijke toestand vrij en gelijk en aan geen gezag onderworpen (33). Het natuurrecht dat volgens hem van kracht was impliceerde echter niet dat ieder mens zich daaraan hield. Volgens hem was organisatie nodig om tot meer bescherming van ieders rechten te komen. In ruil voor de bestaanszekerheid moet een deel van de onbeperkte vrijheid worden opgegeven. Locke introduceert het begrip "sociaal contract" waarbij men zich vrijwillig in een georganiseerde gemeenschap verenigt en zich bij de besluiten van de meerderheid neerlegt. Daarnaast maakt het centraal gezag de wetten. Naast Montesquieu had ook Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) een grote invloed op het denken van die tijd. De natuurlijke toestand waarover Locke had geschreven was volgens hem alleen een paradijselijke toestand. Van nature was de mens vrij en goed. In zijn boek "*Contrat Social*" ontvouwt de Rousseau zijn theorie van de "*volonté générale*" (de wil

van de gemeenschap) (34). Pas door de vorming van een gemeenschap via het sociale contract krijgen individuen rechten en plichten. De gemeenschap heeft een eigen wil die het algehele welzijn van de gemeenschap nastreeft. Op het gebied van de pedagogiek heeft Rousseau grote invloed gehad o.a. door zijn "Emile ou de l'éducation" (1762). Onder invloed van de gedachten van Rousseau ging men de armoede steeds meer zien als een tekortkoming van de maatschappij en een gevolg van de sociale structuren. De maatschappij had de contractuele plicht deze tekortkoming te herstellen. Tijdens de Franse Revolutie vond men deze gedachte terug bij Rochefoucauld-Liancourt, voorzitter van het bedelaarscomité. De ideeën van de Franse Revolutie leidden tot een andere zienswijze op de hulpverlening.

In hoofdstuk 2 werd de ontwikkeling van de wetgeving op het terrein van de jeugdbescherming in de 19e eeuw in enkele Europese landen beschreven. Daarbij kwam ook de ontwikkeling in Frankrijk ter sprake. In 1889 kwam de "loi Roussel" tot stand. Daarmee werd in Frankrijk de mogelijkheid geschapen kinderen na ontzetting of ontheffing van de ouders rechtstreeks onder voogdij van de "Assistance Publique" te plaatsen. In datzelfde jaar werd in Parijs een congres van de "Assistance Publique" gehouden. Een drietal principes werd tijdens dit congres als uitgangspunt van handelen aanvaard:

1. bepaalde groepen in de maatschappij hebben steun van overheidswege nodig;
2. de steun die wordt verleend moet zo bereikbaar mogelijk zijn voor degenen die deze nodig hebben;
3. hulp- en steunverlening van overheidswege is slechts aanvullend op andere vormen van hulpverlening.

Deze uitgangspunten lagen ook ten grondslag aan de Wet van 27 juni 1904. Door deze wet werd een per département georganiseerde dienst van de "Aide Sociale à l'Enfance" tot stand gebracht (35). Rood-De Boer spreekt in dit verband over een "jeugdbeschermingsdienst", die onder leiding staat van de Prefect (36). In het volgende onderdeel zal ik nader op de taak en organisatie van de "Aide Sociale à l'Enfance" ingaan, omdat deze een van de modaliteiten kan zijn die bij een reorganisatie van de raden voor de kinderbescherming aan de orde kan komen.

6.2.3.2. De Aide Sociale à l'Enfance

In het vorige onderdeel kwam de geschiedenis van de georganiseerde jeugdbescherming in Frankrijk ter sprake. De gevolgen van de industriële revolutie brachten de Staat ertoe naar

middelen en mogelijkheden te zoeken, in te grijpen in het gezag van de ouders teneinde de kinderen te beschermen. Een van de middelen was de oprichting van een per département georganiseerde dienst genaamd "Aide Sociale à l'Enfance" (ASE), door de Wet van 27 juni 1904.

De wetgeving op het terrein van het familie- en jeugdrecht is in Frankrijk in diverse wetten en besluiten te vinden. In de Code Civil is vastgelegd welke mogelijkheden de rechter heeft in te grijpen in het ouderlijk gezag (Section IV, de la déchéance et du retrait partiel de l'autorité parentale, art. 378 e.v. Code Civil) (37). Op grond van de Code Civil heeft de rechter ook de mogelijkheid maatregelen van "opvoedingsbijstand" te treffen (art. 375 e.v. Code Civil). De rechtsgrond hiervoor is, dat de gezondheid, veiligheid of zedelijkheid van een minderjarige gevaar lopen (art. 375 Code Civil) (38). In het kader van de opvoedingsbijstand wordt getracht hulp en steun te bieden aan een minderjarige binnen het gezin (art. 375-2 C.C.) (39). Wanneer het echter noodzakelijk is de minderjarige uit huis te plaatsen kan de rechter hem o.a. aan de per département georganiseerde dienst van de ASE toevertrouwen (art. 375-3 sub 4°) (40).

De organisatie, taken en bevoegdheden van de ASE werden in 1956 vastgelegd in de "Code de la famille et de l'aide sociale" (41). Op nationaal niveau geeft het Ministerie van Welzijn nieuwe impulsen aan de jeugdbescherming (42). Dit ministerie heeft tevens een toezichthoudende taak en coördineert de financiën.

Volgens art. 77 van de "Code de la famille et de l'aide sociale" (CFAS) staat de ASE op het niveau van het "département" onder gezag van de prefect (43). In 1964 zijn de "directions départementales de l'action sanitaire et sociale" (DASS) opgericht (44). Dit zijn buitendiensten van het "Ministère de la Santé" (45). De organisatie op het niveau van het "département" is nader uitgewerkt in het schema van bijlage I (46). De DASS bestond uit vijf afdelingen waarvan er een zich speciaal met de jeugdbescherming bezighield (de "service de l'enfance"). Sinds de circulaires van 25-2-1969 en 21-3-1972 zijn veel "départements" overgegaan tot een samenbundeling van jeugdbeschermingsactiviteiten in ruime zin (Service Unifié de l'Enfance) (47). Een gevolg van deze circulaires was tevens, dat bepaalde belangrijke beslissingen in het vervolg op het lagere bestuurlijke niveau van de "circonscription" (district) konden worden genomen (48). In elk district moest een "équipe spécialisée pluridisciplinaire" speciaal voor jeugdbeschermingszaken worden opgericht. In deze multidisciplinaire teams zouden artsen, maatschappelijk werkers, vertegenwoordigers uit de sector van de geestelijke volksgezondheid, gezinszorg etc., zitting moeten hebben. Ook de be-

geleiding van de minderjarige en het toezicht behoort tot de taak van de "équipe".

De voordelen van deze reorganisatie (zoals in de praktijk is gebleken) zijn:

- a. multidisciplinaire benadering van elk probleem waarborgt een minder eenzijdige benadering;
- b. de ontwikkeling in de situatie waarin zich problemen voordoen, wordt van het begin tot het einde door de "équipe" gevolgd, hetgeen meer continuïteit voor de begeleiding van het kind inhoudt;
- c. door de multidisciplinaire aanpak worden meerdere mogelijkheden naar voren gebracht en onderzocht, alvorens tot een ingrijpende maatregel (bijvoorbeeld uithuisplaatsing) wordt overgegaan.

Als nadeel van een dergelijke reorganisatie kan worden genoemd:

- a. besluitvorming wordt tijdrovend;
- b. het blijkt vaak moeilijk te zijn tot een overeenstemming te komen binnen de "équipe", wat de meest juiste benaderingswijze is (49).

De hierboven genoemde reorganisatie op grond van de circulaires van 1969 en 1972 is nog lang niet in alle "départements" doorgevoerd. Voor de ASE als zwaar opgezette organisatie met een lange voorgeschiedenis blijkt het uit handen geven van bevoegdheden niet eenvoudig te zijn. De ASE van Parijs is hiervan een belangrijk voorbeeld (50).

Aangezien in Nederland enerzijds wordt gepleit voor een aanvulling van de raden voor de kinderbescherming met psychologen, psychiaters e.a. deskundigen, en anderzijds voor een ontmanteling van de raden voor de kinderbescherming, zal ik in het hiernavolgende nog wat dieper op de taken en de bevoegdheden van de ASE ingaan. In Frankrijk heeft men de eerste stap in de richting van een algehele reorganisatie zoals hiervoor werd beschreven immers reeds gezet. Een totale vergelijking tussen de ASE en de raad voor de kinderbescherming gaat echter mank, gezien de veel verder gaande taken en bevoegdheden van de ASE in Frankrijk.

6.2.3.3. De taken en bevoegdheden van de ASE

De bemoeienis van de ASE strekt zich in principe alleen uit tot minderjarigen. De meerderjarigheidsgrens is in Frankrijk sinds 1974 vastgesteld op 18 jaar (51). Het is opvallend dat de taken en bevoegdheden van de ASE zich in principe tot alle minderjarigen uitstrekken. Naarmate de behoeften van jeugdigen of de gevaren waaraan zij worden blootgesteld groter worden, neemt de mogelijkheid van de ASE tot interven-

tie toe. De minst vergaande vorm van bemoeienis ligt op het terrein van de preventie. Het verst strekken de bevoegdheden van de ASE ten aanzien van de "pupilles de l'Etat". Dit zijn kinderen die onder staatsvoogdij staan (kinderen van ontzette ouders, weeskinderen of afstandskinderen).

In schema I is aangegeven welke de verschillende mogelijkheden zijn van bemoeienis door de ASE (52).

a. Preventie

In het vorige onderdeel werd beschreven dat door de circulaire van 21 maart 1972 een reorganisatie van de ASE tot een "Service Unifié de l'Enfance" tot stand kon worden gebracht. De ASE in ruime zin omvatte deze "Service Unifié". De circulaire van 21 maart 1972 gaf een nadere uitwerking van de taak van de ASE op preventief terrein. In deze circulaire werd een drietal vormen van preventie onderscheiden:

- a. la prévention primaire;
- b. la prévention spécialisée;
- c. la prévention secondaire.

De "prévention primaire" betreft "toutes les catégories de population, avant qu'elles n'aient été touchées par une ou plusieurs causes de défiance, de maladie ou l'inadaptation".

De taak van de ASE ligt hierbij vooral op politiek terrein. Bevorderd moet worden dat op het gebied van de volksgezondheid, huisvesting en cultuur de nodige voorzieningen aanwezig zijn (53).

De "prévention spécialisée" dient het antwoord te zijn van de ASE op min of meer impliciet gestelde vragen door bepaalde risico-lopende bevolkingsgroepen. De ASE zorgt door goedkeuring en financiering voor de totstandkoming van "clubs et équipes de prévention". Deze ressorteren niet rechtstreeks onder de ASE.

De "prévention secondaire" is de meest concrete vorm van preventieve sociale actie van de ASE. Volgens de circulaire van 1972 betreft deze vorm van preventie, "le dépistage et la lutte contre les déficiences, maladies ou inadaptations avant l'apparition de troubles manifestes". De directeur van de DASS is belast met de uitoefening van deze "preventieve sociale actie" (54).

Het bureau van de ASE dat zich met preventie bezighoudt, bestaat uit maatschappelijk werkers, pedagogen en gezinszorg. Deze "service de prévention" wordt ingeschakeld wanneer de minderjarige zich in gevaar ("danger") bevindt, naar aanleiding van klachten van maatschappelijk werk instellingen of particulieren. Nadat een eventueel noodzakelijk aanvullend onderzoek is verricht, wordt in overleg met degene die de zaak

aanhangig heeft gemaakt, de beste oplossing besproken. Dit geschiedt in principe eerst op vrijwillige basis in overleg met de ouders. Wanneer de ouders echter weigeren mee te werken kan de "service de prévention" de zaak bij de rechter aanhangig maken. We komen dan uit bij de in het vorige onderdeel besproken maatregelen die de rechter op grond van de Code Civil kan treffen.

De maatregelen die de directeur van de DASS onder goedkeuring van de prefect kan nemen en de rechterlijke maatregelen zijn derhalve op elkaar aanvullend. Volgens E. Alfandari was dit ook de bedoeling van de wetgever: "La législation n'a pas voulu instaurer entre juge des enfants et directeur de l'action sanitaire et sociale une rivalité, pas même une concurrence. Il doit y avoir complémentarité des tâches pour aboutir à ce que les textes eux-mêmes appellent «la protection conjointe»" (55).

b. De bevoegdheden van de ASE ten aanzien van jeugdbeschermingspupillen

Volgens art. 45 CFAS kunnen een vijftal categorieën jeugdbeschermingspupillen onder de bescherming of onder het gezag van de ASE worden geplaatst.

De taak en bevoegdheid ten aanzien van de "enfants surveillés" zijn gebaseerd op art. 46 CFAS en art. 2 van het "décret no. 59-100" van 7 januari 1959 betreffende de sociale bescherming van kinderen in gevaar (56). Ook op de taken en bevoegdheden van de ASE ten aanzien van de "enfants secourus", "enfants recueillis temporairement", "enfants en garde" en "pupilles de l'Etat" zal ik niet verder ingaan. In dit verband kan wel worden gesteld dat de ASE zeer vergaande bevoegdheden heeft en dat in bepaalde gevallen de ASE zelfstandig over het al dan niet verbreken van familierechtelijke betrekkingen tussen ouder en kind kan beslissen (57).

De "Aide sociale" kan derhalve op zeer verschillende wijzen bij de hulpverlening aan minderjarigen binnen of buiten het kader van jeugdbeschermingsmaatregelen in Frankrijk betrokken zijn. In schema II is een overzicht gegeven van de zeer gecompliceerde organisatie van de jeugdbescherming in Frankrijk (58).

c. Overige taken en bevoegdheden

Ter aanvulling en afsluiting van dit overzicht van de Franse kinderscherming dient nog een enkele opmerking te worden gemaakt over de overige taken en bevoegdheden van de ASE

en aanverwante organisaties.

Door een besluit van 1959 werd een kinderbeschermingsraad in het leven geroepen (59). Deze raad bestaat uit 12 permanente leden (o.a. de prefect, de directeur van de DASS, de politiechefs, twee vertegenwoordigers van de sociale diensten en twee vertegenwoordigers van jongeren-organisaties). Daarnaast hebben nog een aantal leden in de raad zitting op grond van hun kinderbeschermingsfunctie (o.a. een kinderrechter, een officier van justitie) (60). De De raad is een orgaan van studie en overleg en heeft slechts een raadgevende stem. In bepaalde zaken moet hij echter wel gehoord worden.

Volgens E. Alfandari is het nauwelijks nog een raadgevend orgaan te noemen (61). Hij is te zwaar opgezet om nog een echt studie-lichaam te zijn, dat het jeugdbeleid op het niveau van het "département" bepaalt. Integendeel, aldus Alfandari, "il n'est pas assez ouvert pour être cette chambre de résonance dont aurait pu rêver Alexis Dunan. Enfin, chacun de ses membres a conservé son pouvoir de décision au sein de son service respectif, et a l'impression de perdre son temps dans un organe qui discute sans décider. L'absentéisme est considérable, et même, dans certains départements, le conseil ne fonctionne plus".

Een kritiek op een orgaan dat geheel los staat van het ambtelijk bureau van de ASE. Wellicht dat ook daarin het falen van deze raad in Frankrijk schuilt.

d. Overige niet aan de ASE toekomende bevoegdheden

Tenslotte wil ik nog een enkel woord wijden aan een tweetal taken die in Nederland bij de raad voor de kinderbescherming terecht zijn gekomen, maar in Frankrijk niet door de ASE worden uitgeoefend.

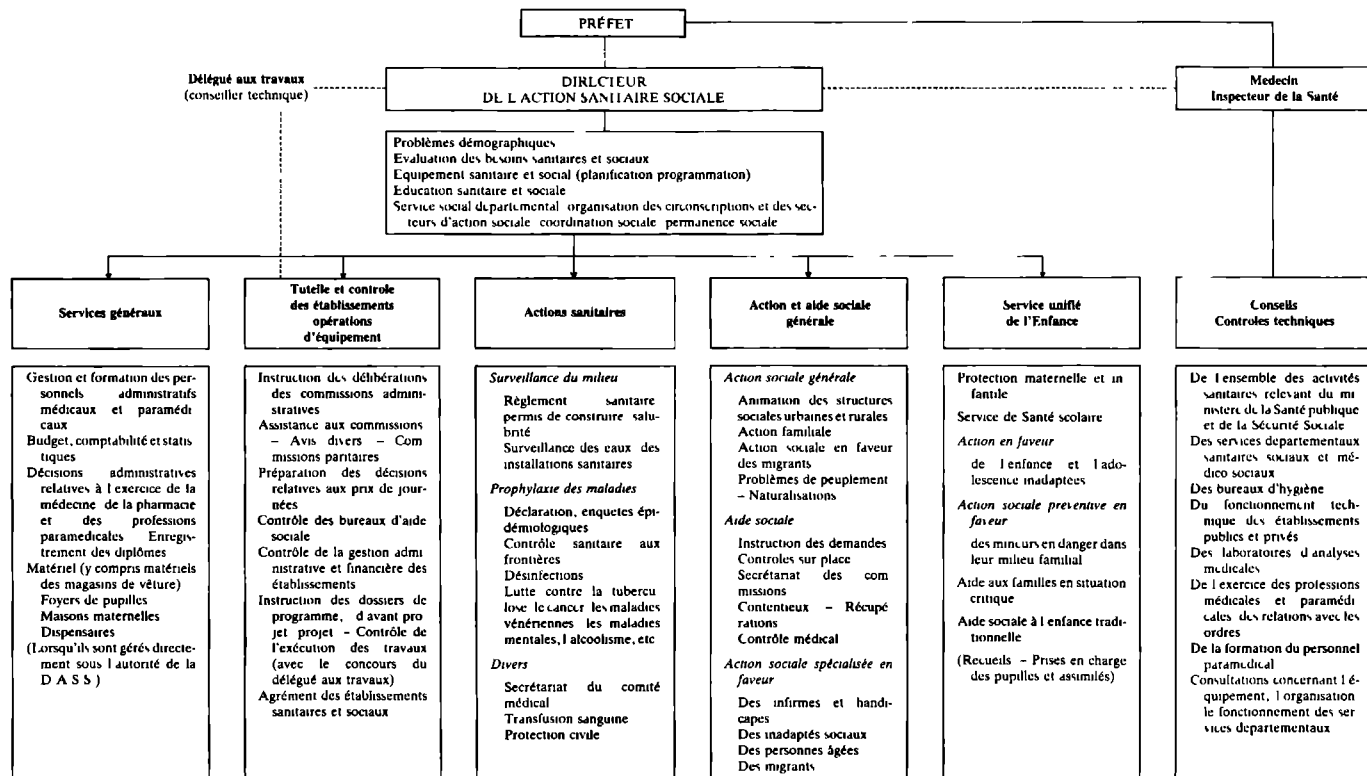
Het betreft in de eerste plaats de advisering in echtscheidingszaken. Volgens art. 287-1 Code Civil kan de rechter alvorens het gezag over de kinderen na echtscheiding op te dragen ieder daartoe gekwalificeerd persoon een sociaal onderzoek laten verrichten (62). Het is zelfs mogelijk dat één van de echtgenoten die het sociaal onderzoek tegensprekt een tegen-onderzoek laat verrichten. Een dergelijke opzet heeft duidelijk voordelen ten opzichte van de Nederlandse situatie waar bij de rechter volledig moet afgaan op het onderzoek van de raad voor de kinderbescherming.

Volgens een Ordonnance van 2 februari 1975 betreffende de linkwente jeugdigen kan de kinderrechter een sociaal onderzoek vragen en inlichtingen inwinnen omtrent de morele en materiële situatie waarin het gezin zich bevindt (63). Dit on-

derzoek wordt opnieuw niet door de ASE verricht. Wel kunnen de kinderrechter en de rechter-commissaris de minderjarige o.a. voorlopig aan de ASE toevertrouwen (64).

Het geheel overziend kan worden gesteld dat de Franse wetgeving een aantal interessante aanknopingspunten bevat voor de reorganisatie van de Nederlandse raden voor de kinderbescherming. In het volgende onderdeel zal ik deze aanknopingspunten met de huidige positie van de raden in Nederland vergelijken.

BIJLAGE I



Les unités administratives ci-dessus correspondent, selon les départements, à des sections, des bureaux, des services ou des sous directions

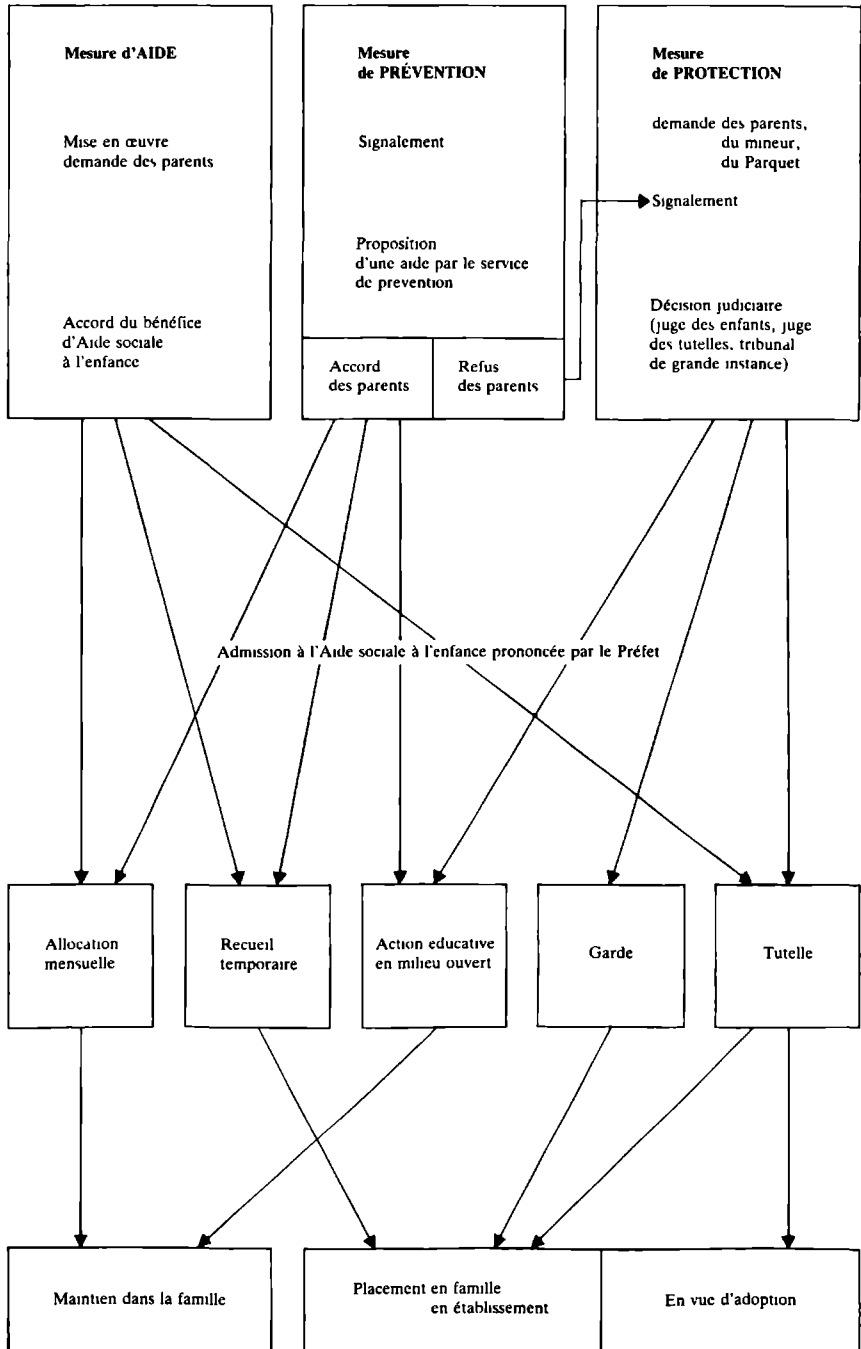
— Lignes hiérarchiques

-- Lignes fonctionnelles

SCHEMA I

<i>Situations justifiant une mesure d'Aide sociale à l'enfance</i>	<i>Formes d'Aide</i>	<i>Catégorie dans laquelle l'enfant est immatriculé</i>
milieu à risques	action des clubs et équipes de prévention	(pas d'immatriculation)
future ou jeune mère isolée	accueil en centre maternel	(pas d'immatriculation)
enfant placé hors du domicile parental	surveillance	enfant surveillé
parents matériellement défail- lants	aide financière	enfant secouru
parents momentanément em- pêchés (maladie, chômage, ex- pulsion .)	recueil de l'enfant	enfant recueilli temporairement
parents éducativement déficients – parents coopérants – enfant en danger	action éducative garde	enfant surveillé ou recueilli tem- porairement enfant en garde
parents absents (enfant aban- donné, orphelin, parents dé- chus)	tutelle	pupille de l'Etat

SCHEMA II



6.2.3.4. *Vergelijking van de ontwikkelingen in Frankrijk met de positie van de raden in Nederland*

In onderdeel 6.2.3.1. van dit hoofdstuk heb ik in het kort verwezen naar de opmerkingen die ik in het tweede hoofdstuk met name ook over Frankrijk heb gemaakt. De Franse "Loi Roussel" van 1889 schied de mogelijkheid na een onthefing of ontzetting van de ouders uit het gezag, de kinderen onder voogdij van de "Assistance Publique" te plaatsen. De "Assistance Publique" kon de voogdij blijven behouden, ook al waren de kinderen aan particuliere personen of - instellingen toevertrouwd. In hoofdstuk 2 heb ik geschreven dat het onderzoek naar de gezinsomstandigheden niet door de "Assistance Publique" werd verricht maar door het Franse Openbaar Ministerie. In het Wetsontwerp-Van der Kaay was deze taak aanvankelijk ook aan het Openbaar Ministerie in Nederland toegedacht. Het ontwerp-Cort van der Linden introduceerde hiervoor echter de voogdijraad. In de memorie van toelichting op de Burgerlijke Kinderwet stond uitdrukkelijk vermeld dat de minister het voetspoor van de Franse Wet van 24 juli 1889 niet had gevolgd. De staatsvoogdij die Frankrijk kende, werd dan ook in Nederland niet overgenomen.

In 1904 kwam de per "département" georganiseerde dienst van de "Aide Sociale à l'Enfance" tot stand. De "Aide Sociale" is te beschouwen als de opvolger van de "Assistance Publique" en heeft ook veel verdergaande bevoegdheden dan de raad voor de kinderbescherming in Nederland. De organisatie en taken en bevoegdheden werden in 1956 vastgelegd in de "Code de la famille et de l'aide sociale", opvallend genoeg hetzelfde jaar waarin in Nederland reorganisatie van voogdijraden tot raden voor de kinderbescherming werd ingevoerd. In tegenstelling tot Nederland is de jeugdbescherming sinds 1964 per "département" georganiseerd. Jeugdbeschermingsactiviteiten zijn samengebundeld en belangrijke beslissingen kunnen op het lagere niveau van de "circonscription" (het district) worden genomen. Zeer vooruitstrevend ten opzichte van de Nederlandse situatie is, dat volgens de circulaires van 1969 en 1972 een "équipe spécialisée pluridisciplinaire" voor jeugdbeschermingszaken moet worden ingesteld. In Nederland is thans ook sprake van het onderbrengen van "psychologen, psychiaters en pedagogen" bij de raden, maar deze gedachte is in strijd met het uitgangspunt van de raad, dat hulpverlening slechts kortstondig en initiërend van aard kan zijn.

De recente ontwikkelingen in Frankrijk sluiten dan ook beter aan bij tendenzen die zich in Nederland op het terrein van de particuliere instanties voordoen. Integratie van de hulpverleningsmogelijkheden binnen de Regionale instituten voor ambulante geestelijke gezondheidszorg (RIAGG's) spelen

zich bovendien ook op het niveau van (sub)regio's af (zie hierna 6.3.4.). Van de voordelen van de multidisciplinaire benadering in Frankrijk kan men bovendien in Nederland nog profiteren.

Tenslotte geef ik hieronder de meest opvallende overeenkomsten en verschillen aan wat betreft samenstelling, werkwijze en taak van de "Aide Sociale à l'Enfance" en de raad voor de kinderbescherming.

	Aide Sociale à l'Enfance	raden v/d kinderbescherming
1. Samenstelling	<ul style="list-style-type: none"> - Per "département" georganiseerde buitendiensten ressorterend onder het "Ministère de la Santé" - Afzonderlijke "conseil de protection de l'enfance"; deze heeft slechts een raadgevende stem. Er is veel kritiek op dit afzonderlijke orgaan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Door de Kroon benoemde leden met ambtelijk bureau. Minister van Justitie benoemt de bureau-ambtenaren. - Verschillende commissies en schrijvers pleiten in Nederland voor een splitsing van bureau en college. Ervaringen in Frankrijk lijken hiervoor minder gunstig
2. Werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> - Per district een "équipe spécialisée pluridisciplinaire". 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorstellen meerdere disciplines in de raden op te nemen. Deze ontwikkeling verdraagt zich moeilijk met uitgangspunt van de raad.
3. Taken	<ul style="list-style-type: none"> - "Prévention primaire". Op politiek terrein bevorderen dat op gebied van volkshuisvesting, gezondheidszorg, etc. nodige voorzieningen aanwezig zijn. - "Prévention spécialisée". - Prévention secondaire". De "Service de prévention" wordt ingeschakeld als een minderjarige zich in gevaar bevindt. Na eventueel aanvullend onderzoek wordt beste oplossing besproken. Eerst vrijwillige basis. Weigeren ouders dan brengt "service de prévention" zaak bij de rechter aan (zie schema II). 	<ul style="list-style-type: none"> - Het college van de raad zou meer overleg op gemeentelijk niveau, wat betreft primaire voorzieningen moeten voeren. Zie ook ontwikkelingen in het kader van de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg (WVG). - Gezien de organisatie van de hulpverlening in Nederland zou deze taak aan het particulier initiatief moeten toekomen. - De huidige raden zullen de rechter verzoeken een kinderbeschermingsmaatregel uit te spreken, wanneer aan de wettelijke grondslag van een maatregel is voldaan. Daarna wordt een jeugdbeschermingsinstelling met de hulpverlening in het kader van een maatregel belast. - Mijn voorstellen (6.3) gaan in de richting van de "Prévention secondaire", zij het dat deze niet bij een overheidsinstelling als de "ASE" is ondergebracht, maar bij het particulier initiatief berust.

6.2.4. ONTWIKKELINGEN IN BELGIË

6.2.4.1. *Historie*

In hoofdstuk 2 kwam bij de bespreking van de geschiedenis ook het ontstaan van de Belgische kinderplichtwet van Lejeune ter sprake. Deze Wet op de Kinderbescherming kwam op 15 mei 1912 tot stand. Door deze wet werden kinderen tegen hun ouders of voogden beschermd. In ernstige gevallen kon tot ontzetting uit de ouderlijke macht worden overgegaan. De speciale kinderrechtsbank die toen was ingesteld, kreeg tot taak strafbaar gedrag van jeugdigen, landloperij, bedelarij en schoolverzuim te bestrijden. De kinderrechtsbank had de mogelijkheid het milieuonderzoek van de minderjarige aan particuliere instellingen op te dragen. Deze instanties bestonden meestal uit vrijwilligers (65). De kinderrechtsbanken onderhielden een goede samenwerking met de in hoofdstuk 2 genoemde "Comités de patronages". Naast de Comités de patronages bestonden er "Sociétés Protectrices". Dat waren instellingen, die de opsporing van "parents dénaturés" ten doel hadden en deze aan het parket doorgaven.

Op strafrechtelijk terrein verving de wet van 1912 voor minderjarigen beneden de zestien jaar, alle straffen door maatregelen. Kort na de invoering van deze wet werd het mogelijk, jongeren in het kader van een maatregel in een observatiecentrum (Mol of St. Hubert) op te nemen.

Het is opvallend dat in België geen instituut, dat als schakel tussen overheid en particulieren optreedt, is totstandgekomen. België heeft de weg gekozen die aanvankelijk gedeeltelijk in het Ontwerp-Van der Kaay in Nederland was gevolgd. De vordering tot ontzetting door het Openbaar Ministerie was toen voorgesteld, met daarnaast onderzoeken die door particuliere instellingen en -verenigingen zouden moeten worden verricht.

In België werd in de loop der tijd de overheidsbemoeienis steeds groter. In 1920 werd door het Ministerie van Justitie, Dienst Kinderbescherming, de eerste school voor sociale assistenten opgericht. Het was opvallend dat juist het Ministerie van Justitie de oprichting hiervan voor zijn rekening nam. Tot voor kort stonden alle scholen voor maatschappelijk werk volgens Walgrave onder de bevoegdheid van Justitie in België (66).

In 1949 werden bij wet vaste afgevaardigden aan het parket en de kinderrechtsbanken toegevoegd.

Na de Tweede Wereldoorlog werden talrijke voorstellen tot herziening van de jeugdbescherming in België gedaan (67).

De voorstellen resulteerden uiteindelijk in een Wetsontwerp-Vermeulen (68). Dit ontwerp van Wet betreffende de jeugdbescherming werd op 8 april 1965 wet (69).

6.2.4.2. *De Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming*

Bij de Wet van 15 mei 1912 werd bepaald dat ten aanzien van minderjarigen beneden de leeftijd van 16 jaar geen straffen meer konden worden opgelegd maar alleen maatregelen. Daarmee was België het verst gegaan met het in de wet verankeren van de zgn. "welzijnsrichting" (70).

De Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming ging nog een stap verder op deze ingeslagen weg. De gedachte dat jonge delinquenten behandeld moesten worden, kreeg gestalte door de introductie van het begrip, "kind-in-gevaar". Aan de jeugdrechtbanken werden sociale diensten toegevoegd en medisch-psychologische centra ter beschikking gesteld. De sociale jeugdbescherming zou in principe onafhankelijk van de gerechtelijke instanties dienen te functioneren. De Wet van 1965 introduceerde een aantal jeugdbeschermingsinstanties die deze sociale taak moesten uitvoeren. Aangezien de hervormingsvoorstellen in Nederland soms in de richting van een reorganisatie naar Belgisch model tenderen, zal ik in het onderstaande nader op de wettelijke regeling van deze instellingen ingaan. In het volgende onderdeel zal de kritiek op de huidige wettelijke regeling in België ter sprake komen. Tevens wordt dan aandacht besteed aan alternatieven die ook voor Nederland bruikbare elementen bevatten.

De Wet van 1965 maakt een onderscheid tussen:

1. Sociale jeugdbescherming (titel I) artikel 1 t/m 6;
2. Gerechtelijke jeugdbescherming (titel II) artikel 7 t/m 63.

De sociale jeugdbescherming omvat een aantal jeugdbeschermingsinstanties waarvan de jeugdbeschermingscomités de belangrijkste zijn. Volgens art. 1 van de Wet betreffende de jeugdbescherming wordt in de hoofdplaats van ieder gerechtelijk arrondissement een jeugdbeschermingscomité opgericht. Voor een vergelijking met de discussie over het aantal raden per arrondissement in Nederland, is het van belang dat artikel 1 lid 2 daaraan nog toevoegt: "Wanneer het belang van de jeugd het vergt, kan de Koning in een zelfde gerechtelijk arrondissement twee of meer jeugdbeschermingscomités oprichten, daarbij rekening houdende met het bevolkingscijfer alsmede met de regionale behoefte of de noodwendigheden op taalgebied" (71).

Volgens artikel 2 heeft het jeugdbeschermingscomité tot doel "op te treden wanneer de gezondheid, de veiligheid of de zedelijkheid van een minderjarige gevaar loopt wegens het milieu waarin hij leeft of wegens zijn bezigheden of wanneer de omstandigheden waarin hij wordt opgevoed door het gedrag van degenen die hem onder hun bewaring hebben gevaar opleveren".

Wanneer aan het bovengenoemd gevaarscriterium is voldaan, kan het jeugdbeschermingscomité "een preventieve sociale actie doen voeren". Voorwaarde is, dat de hulp is gevraagd of aanvaard "door de personen die over de minderjarige de ouderlijke macht uitoefenen of hem in rechte of in feite onder hun bewaring hebben".

Naast deze preventieve taak heeft het jeugdbeschermingscomité nog een drietal andere taken:

1. aan de bevoegde overheden zijn medewerking te verlenen in de gevallen en op de wijze in de wet bepaald;
2. de feiten die op de lichamelijke gezondheid of zedelijkheid van de jeugd nadelig kunnen inwerken, ter kennis van de bevoegde overheden brengen;
3. in plaatselijk of gewestelijk verband initiatieven voor een betere bescherming van de jeugd te bevorderen, te oriënteren en te coördineren.

In artikel 3 is de samenstelling van het jeugdbeschermingscomité geregeld. Het bestaat uit twaalf tot vierentwintig leden die door de Minister van Justitie worden benoemd uit "vertegenwoordigers van diensten, instellingen of organisaties die zich actief met de jeugd, de jeugdbescherming en het gezin bezighouden" (72).

Volgens art. 5 van de Wet betreffende de jeugdbescherming stelt de Minister van Justitie een administratief secretariaat en een afdeling van de sociale dienst ter beschikking van de jeugdbeschermingscomités.

In ieder arrondissement of in elke provincie staat bovendien het hierboven al genoemde medisch-psychologisch centrum en "een centrum voor eerste onthaal voor het onderbrengen van minderjarigen" ter beschikking van de comités.

Art. 5 van de Wet van 1965 legt de verbinding tussen de jeugdbeschermingscomités en de tweede vorm van sociale jeugdbescherming in België: de sociale dienst voor de jeugdbescherming. Volgens art. 64 bestaat deze uit zogenaamde "vaste afgevaardigden". Er zijn twee afdelingen. De eerste afdeling bestaat uit afgevaardigden die ter beschikking van de jeugdbeschermingscomités zijn gesteld (zie art. 5). De tweede afdeling bestaat uit afgevaardigden die ter beschikking van de gerechtelijke overheden worden gesteld. Zij zijn

met de toepassing van de wet betreffende de jeugdbescherming belast.

Aan de beide afdelingen van de sociale dienst kunnen volgens het laatste lid van art. 64 vrijwillige afgevaardigden worden toegevoegd (73).

Tenslotte kent de sociale jeugdbescherming in België nog een Nationale Raad voor de Jeugdbescherming (art. 4). Ik zal daarop niet verder ingaan.

Naast de sociale jeugdbescherming regelt de Wet van 1965 de *gerechtelijke bescherming*. In dit verband is artikel 8 van de wet van belang waarin het ambt van openbaar ministerie bij de jeugdrechtbank is geregeld:

art. 8: "Het ambt van openbaar ministerie bij de jeugdrechtbank wordt uitgeoefend door een of meer magistraten van het parket, die door de procureur des Konings worden aangewezen.

Deze magistraten oefenen eveneens het ambt van openbaar ministerie bij de (burgerlijke rechtbank) uit telkens wanneer deze rechtbank te beslissen heeft over de voorlopige maatregelen die betrekking hebben op de persoon, op het levensonderhoud en op de goederen van niet ontvoogde minderjarige kinderen van ouders die wegens echtscheiding van tafel en bed in rechte staan." (W. 10.X.1967, art. 3-107; gewijzigd door W. 15.VII.1970 (II), art. 50, 2°.)

De taken en bevoegdheden van dit openbaar ministerie zijn voor een deel te vergelijken met de bevoegdheid die het openbaar ministerie aan verschillende wetsbepalingen in Nederland ontleend om maatregelen te vorderen. In ons land is het echter in de praktijk meestal de raad voor de kinderbescherming die van zijn requestrerende taak en bevoegdheid gebruik maakt.

Wat betreft de concrete maatregelen ten aanzien van de ouders onderscheidt de wet er drie:

- "voogdij over de kinderbijslag",
- "opvoedingsbijstand",
- "ontzetting uit de ouderlijke macht".

Op grond van art. 29 kan de jeugdrechtbank op vordering van het openbaar ministerie een persoon aanwijzen die ermee belast is het *bedrag van de uitkeringen te innen* en uitsluitend voor de behoeften van de kinderen en de gezinsuitgaven voor de kinderen te gebruiken. Op grond van lid 2 van artikel 29 kan ook het jeugdbeschermingscomité daartoe worden aangewezen.

De jeugdrechtbank kan op vordering van het openbaar ministerie een maatregel voor *opvoedingsbijstand* bevelen (art. 30). De rechtsgrond is: "wanneer de gezondheid, de veiligheid, de zedelijkheid van een minderjarige *gevaar* lopen, of wanneer de omstandigheden waarin hij wordt opgevoed *gevaar* opleveren". Opvallend genoeg komt deze bepaling vrijwel letterlijk overeen met art. 2 waarin de preventieve sociale actie van het jeugdbeschermingscomité is geregeld. In dit geval heeft de maatregel echter een verplicht karakter (74).

Volgens art. 31 bestaan deze verplichtingen uit:

1. "de minderjarige onderwerpen aan het toezicht van het jeugdbeschermingscomité of van een afgevaardigde bij de jeugdbescherming;
2. hem onderwerpen aan de pedagogische of medische richtlijnen van een centrum voor opvoedkundige voorlichting of geestelijke hygiëne;
3. hem geregeld een school voor gewoon of bijzonder onderwijs doen bezoeken;
4. uitzonderlijk, hem plaatsen bij een betrouwbaar persoon of in een geschikte inrichting met het oog op zijn huisvesting, behandeling, opvoeding, onderrichting of beroepsopleiding.

Het jeugdbeschermingscomité of de afgevaardigde bij de jeugdbescherming belast met de opvoedingsbijstand, waakt voor de vervulling van deze verplichtingen onder het toezicht van de jeugdrechtbank".

Op grond van art. 32 van de Wet op de jeugdbescherming wordt de *ontzetting van de ouderlijke macht* op vordering van het openbaar ministerie door de jeugdrechtbank uitgesproken. In tegenstelling tot Nederland kunnen de ouders ook gedeeltelijk uit de ouderlijke macht worden ontzet. De jeugdrechtbank wijst bij volledige of gedeeltelijke ontzetting een persoon aan die onder haar toezicht deze rechten uitoefent of vertrouwt de minderjarige aan het jeugdbeschermingscomité toe (75).

Sinds de Wet van 1965 is het aantal ontzettingen drastisch teruggelopen. Volgens Gerda de Bock speelt hierin een belangrijke rol, dat het vinden van een geschikt vervangend gezag een bijzonder moeilijke opgave blijft (76).

Art. 36 e.v. regelen de maatregelen die de jeugdrechtbank ten aanzien van minderjarigen kan treffen. De wet noemt eerst de verschillende aanleidingen op grond waarvan deze maatregelen getroffen kunnen worden (art. 36 1° t/m 5°). Behalve de klachten door de ouders en opvoeders betreft het in de overige gevallen vorderingen van het openbaar ministerie. De tekst van artikel 36 is integraal opgenomen ter vergelijking met de competentie van de raad voor de kinderbescherming in klachtzaken.

"Art. 36. De jeugdrechtbank neemt kennis:

- 1°. van de klachten ingediend door de personen die de ouderlijke macht uitoefenen, of in rechte of in feite een minderjarige beneden de leeftijd van achttien jaar onder hun bewaring hebben, die door zijn wangedrag of onbuigzaamheid ernstige redenen tot ontevredenheid geeft;
- 2°. van de vorderingen van het openbaar ministerie betreffende minderjarigen wier gezondheid, veiligheid of zedelijkheid gevaar loopt hetzij wegens hun bezigheden, of wanneer de omstandigheden waarin zij worden opgevoed, gevaar opleveren door het gedrag van degenen die hen onder hun bewaring hebben;
- 3°. van de vorderingen van het openbaar ministerie betreffende minderjarigen beneden de volle leeftijd van achttien jaar, die bedelend of zwervend worden aangetroffen of van bedelarij of landloperij een gewoonte maken;
- 4°. van de vorderingen van het openbaar ministerie ten aanzien van minderjarigen beneden de leeftijd van achttien jaar die vervolgd worden wegens een als misdrijf omschreven feit;
- 5°. van de vorderingen van het openbaar ministerie betreffende de overtredingen bedoeld in de artikelen 10 en 11 van de wetten op het lager onderwijs, gecoördineerd op 20 augustus 1957.

De bepalingen van dit artikel zijn niet toepasselijk op minderjarigen die op het tijdstip van de feiten de hoedanigheid van militair bezitten."

Minderjarigen die strafbare feiten hebben gepleegd, komen derhalve beneden de achttien jaar in principe voor de jeugdrechtbank. De zestien tot achttienjarigen kan de jeugdrechtbank via het Openbaar Ministerie naar de gewone rechtbank verwijzen (77). In tegenstelling tot ons art. 77c Wetboek van Strafrecht (ernst van het feit en persoonlijkheid van de dader) moet de jeugdrechtbank deze verwijzing motiveren door een maatschappelijk en medisch-psychologisch onderzoek (78).

In artikel 37 van de Wet betreffende de jeugdbescherming worden de maatregelen opgesomd die ten aanzien van de jeugdigen kunnen worden getroffen. Op het stelsel van alleen maatregelen wordt veel kritiek geuit. Ik zal daarop in dit verband verder niet ingaan. Het is overigens wel opvallend dat voor invoering van aparte straffen voor jeugdigen van 12 tot 18 jaar wordt gepleit. Daarbij wordt dan een onderscheid gemaakt tussen straffen voor kinderen van 12 tot 14 en adolescenten van 14 tot 18 jaar (79).

6.2.4.3. *Recente ontwikkelingen in België en de positie van de vaste afgevaardigde*

De discussies en ontwikkelingen die in Nederland plaatshebben over de positie van de raden voor de kinderbescherming vinden in België plaats met betrekking tot de jeugdrechtbank, de jeugdbeschermingscomités en de sociale dienst voor jeugdbescherming.

Een eerste belangrijk gebied waar zich ook in België ontwikkelingen voordoen is het terrein van het hoede- en omgangsrecht. Het zou te ver voeren ook de hele discussie in België op te rakelen over de positie van de ouders in echtscheidingszaken. Wel kan een voorbeeld de positie van de verschillende instanties verduidelijken.

Bij een vordering tot wijziging van het hoede- en omgangsrecht heeft naast de ouders e.a. het openbaar ministerie de bevoegdheid de zaak bij dagvaarding bij de jeugdrechtbank aanhangig te maken (art. 45 lid 1 van de Wet van 8 april 1965) (80). Wanneer de zaak bij de jeugdrechtbank aanhangig is, kan deze de ouders of opvoeders en de minderjarige oproepen. Volgens het in het vorige onderdeel aangehaalde art. 50 van de Wet van 1965 wordt in opdracht van de jeugdrechtbank een onderzoek ingesteld. Deze opdracht wordt meestal aan de sociale dienst voor de jeugdbescherming gegeven en in het bijzonder aan de afgevaardigden die aan die dienst verbonden zijn (art. 50 en 64 van de Wet van 8 april 1965).

De positie die de afgevaardigde in het "maatschappelijk onderzoek" inneemt is te vergelijken met de positie van de maatschappelijk werker bij de raad voor de kinderbescherming. In België is er nog openlijker dan in Nederland sprake van hulpverlening door de afgevaardigde. De Procureur des Konings kan de procedure zelfs stil leggen "door het openen van een dossier opvoedingsbijstand met verplichting een centrum voor geestelijke gezondheidszorg te raadplegen" (81). In dit verband kan naar de experimenten met opvoedingsbijstand in Bergen en Dendermonde worden verwezen, die hiervoor al kort ter sprake kwamen.

Sinds de Wet van 14 juli 1976 is een nieuw art. 233 BW ingevoerd. Op grond van dit artikel kunnen voorlopige maatregelen die op de persoon en de goederen van de minderjarige betrekking hebben door de Belgische Vrederechter worden genomen. De Vrederechter (die met de Nederlandse kantonrechter te vergelijken is) heeft niet de beschikking over de sociale dienst bij de jeugdbescherming zoals dat bij de jeugdrechtbank wel het geval is. De rechter kan zich dan ook niet over de niet-juridische aspecten van de situatie laten voorlichten (82). Bij de voorlichting in zaken betreffende minderjarigen spelen de "vaste afgevaardigden" verbonden aan de

sociale diensten voor de jeugdbescherming een allesoverheersende rol. In zijn boek "De bescherming voorbij" toont Walgrave aan dat de "vaste afgevaardigde" een sleutelfiguur is in de realisering van de beoogde hulp aan minderjarigen. "Zijn rol is echter zodanig ingekapseld dat hij zeer moeilijk aan ware hulpverlening kan toekomen", aldus Walgrave (83). Hij staat in een driehoeksverhouding met gerechtelijke opdrachtgever en cliënt. Volgens Walgrave heeft hij drie keuzemogelijkheden:

1. onvoorwaardelijk de kant van de cliënt kiezen;
2. verwachtingen opdrachtgever en cliënt verzoenen, door opdrachtgever voor de hulpverleningskar te spannen;
3. zich conformeren aan de juridische verwachtingen.

Volgens Walgrave "hoopt de vaste afgevaardigde door de diagnose van de belemmerde situationele en persoonlijkheidsfactoren de jeugdrechter bij te staan bij het treffen van de juiste maatregel". In feite zou hij slechts een alibi leveren voor humanisering en individualisering van het recht om de feitelijke gerechtelijke controle uit te breiden (84).

Hij kiest voor versterking van de eerstelijns hulpverlening. Veel gezinnen die nu bij de jeugdrechtbank terecht komen, zouden al veel eerder hulp aanvaard hebben wanneer zij een beroep hadden kunnen doen op voorzieningen die binnen hun bereik lagen. Wanneer hulpverlening dichtbij en hanteerbaar is, aanvaardt men ook gemakkelijker de hulpverlening. Dat dit lang niet altijd voor de zgn. "alternatieven" ook in België geldt, tonen P. Ponsaers e.a. in hun artikel in Panopticon van 1982 aan (85). In de praktijk blijken jeugdrechtbank en alternatieven in grote mate complementair wat betreft de bereikte jongeren te zijn. Het gevolg hiervan is dat jongeren uit sociaal-economisch lagere klassen sneller met justitiële instanties in aanraking komen dan jongeren uit zgn. hogere klassen. De laatsten hebben meer kansen op een ingang in een hulpverleningscircuit.

Als - voorlopige - utopie ziet Walgrave de oplossing in het creëren van een hulpverleningsrechtbank (86). Deze wordt georganiseerd naar het model van de burgerlijke rechtbanken, waar elke partij zelf zijn zaak kan introduceren en verdedigen. Naast de cliënt kan ook de hulpverleningsinstelling voor deze rechtbank de redenen uiteenzetten waarom hulp geweigerd werd of juist sterk werd aanbevolen. De hulpverleningsrechtbank zou de mogelijkheid moeten hebben de hulp te bevestigen of juist te verbieden. Gedwongen hulpverlening via de hulpverleningsrechtbank blijft mogelijk (87).

Gerda de Bock staat aarzelend tegenover Walgrave's idee van de introductie van een hulpverleningsrechtbank. Ook zij is bang dat hulpverleners in dezelfde problematiek terechtkomen als de jeugdbeschermingscomités nu. Haar voorkeur gaat

uit naar een "serviceverlening" als "plicht" van de gemeenschap. De relatie hulpverlener/cliënt zou op vrijwillige basis moeten worden aangegaan en worden verbroken. Deze valt in principe buiten de bemoeienis van het recht. Gerechtelijke jeugdbescherming blijft ook in de visie van Gerda de Bock noodzakelijk. Zij pleit ervoor dat het Openbaar Ministerie de bewijslast krijgt opgelegd dat andere mogelijkheden zijn uitgeput. De justitiële maatregelen dienen slechts subsidiair te zijn. Mede door het succesvolle experiment te Bergen en Den dermonde met opvoedingsbijstand dient in haar ogen de ondertoezichtstelling steeds een opvoedingsbijstand te zijn (88).

De discussie over de hervorming van de jeugdbescherming lijkt nog lang niet ten einde en biedt in sommige opzichten interessante gedachten voor de Nederlandse situatie. In onderdeel 6.3. van dit hoofdstuk zal ik deze gedachten nader uitwerken.

6.2.4.4. Vergelijking van de ontwikkelingen in België met de positie van de raden in Nederland

Voor de totstandkoming van de voogdijraden in Nederland zijn de Belgische "Comités de patronage" van groot belang geweest. Deze particuliere instanties hadden een toezichthoudende taak, welke tevens hulpverlening inhield. Asser nam, in zijn boek "Bescherming van minderjarigen" (Haarlem, 1897) het idee van de "Comités de patronage" over en noemde ze "Beschermingsraden". Zij zouden het Openbaar Ministerie van kindermishandeling en kinderverwaarlozing op de hoogte moeten brengen. In de visie van Asser waren de Beschermingsraden publieke organen. Karsten koos in zijn preadvies (1895) voor de instelling van "beschermings- of patronaatsverenigingen", die evenals de Belgische "Comités de patronage" volledig op particuliere leest moesten zijn geschoeid. Het rapport van de "Maatschappij tot Nut van het Algemeen" volgde deze gedachte en stelde de term "Patronaatscommissie" voor. In Nederland heeft men echter de door Asser aangegeven weg gevolgd en naar Noors voorbeeld de voogdijraden in het leven geroepen. In België is geen afzonderlijk instituut tot stand gekomen, dat met de voogdijraad of thans raad voor de kinderbescherming exact gelijk is.

De ontwikkeling in België heeft zich in een andere richting voltrokken. De onderzoeken naar de sociale achtergronden van minderjarigen werden niet zoals in Nederland door de leden van de voogdijraden verricht, maar door particuliere instellingen en verenigingen. Alleen het Openbaar Ministerie kan in België een ontzetting van de ouders uit het ouderlijk gezag vorderen. In de loop der tijd ging het parket in Bel-

gië voor deze onderzoeken van "sociale assistenten" gebruik maken. Zij werden als "vaste afgevaardigden" in 1949 aan het parket en de kinderrechtbanken toegevoegd. Het is interessant hierbij de ontwikkeling van de voorlichting door de ambtenaren voor de kindervetten in Nederland te betrekken. Ook zij verrichtten aanvankelijk mede onderzoeken voor het Openbaar Ministerie en hielden toezicht als gezinsvoogden in het kader van ondertoezichtstellingen.

De Belgische Wet van 8 april 1965 maakt een onderscheid tussen de sociale jeugdbescherming en de gerechtelijke jeugdbescherming. De sociale jeugdbescherming functioneert in principe onafhankelijk van de gerechtelijke instanties. Teneinde de sociale taak te kunnen uitvoeren voorziet de Wet van 1965 in een aantal jeugdbeschermingsinstanties waarvan de jeugdbeschermingscomités op particuliere leest zijn geschoeid, maar in een aantal opzichten met de raden voor de kindervescherming zijn te vergelijken. In het hiernavolgende schema betreffende de overeenkomsten en verschillen zal ik een vergelijking tussen de jeugdbeschermingscomités en de raden voor de kindervescherming maken.

Wat betreft de taak van het jeugdbeschermingscomité valt op dat artikel 2 van de Wet betreffende de jeugdbescherming uitgaat van een gevaarscriterium. Wanneer daaraan is voldaan kan het jeugdbeschermingscomité, "een preventieve sociale actie doen voeren". In dit opzicht kan de taak van het jeugdbeschermingscomité worden vergeleken met de "prévention secondaire" van de "Aide Sociale à l'Enfance" in Frankrijk.

De gerechtelijke bescherming kent in België ook een gevaarscriterium, dat is vastgelegd in art. 30 van de Wet betreffende de jeugdbescherming. Op vordering van het Openbaar Ministerie kan de jeugdrechtbank een maatregel voor opvoedingsbijstand bevelen. Deze maatregel is aanvullend op de preventieve actie van het jeugdbeschermingscomité. Hetzelfde dubbele gevaarscriterium is ook in Frankrijk aanwezig, waarbij naast de "prévention secondaire", op grond van artikel 375 Code Civil in het kader van "opvoedingsbijstand" aan de minderjarige binnen het gezin hulp en steun wordt geboden.

In Nederland kennen wij in dit verband de maatregel van ondertoezichtstelling, die in de meeste gevallen door de raad voor de kindervescherming aan de rechter wordt gevraagd. De wettelijke grond hiervoor is: "bedreiging met zedelijke en lichamelijke ondergang (artikel 254 Boek 1 BW)". In Frankrijk is bij de maatregel van "opvoedingsbijstand" sprake van "gevaar lopen". Het is duidelijk, dat volgens de Franse Code Civil het gevaar moet zijn ingetreden, terwijl in België en Nederland de dreiging van het gevaar middels de justitiële maatregel kan worden afgewend. Voorafgaand aan de justitiële maatregel kent Frankrijk bij dreigend gevaar derhalve de

"prévention secondaire" waarmee de directeur van de DASS is belast (criterium volgens art. 1^{er} Décret no. 59.100 van 7-1-1959: "les conditions d'existence *risquent de mettre en danger*"). Voorafgaand aan de justitiële maatregel kent België de preventieve actie van het jeugdbeschermingscomité (wanneer de gezondheid ... gevaar loopt) en kent Nederland tenslotte alleen de hulpverlening op vrijwillige basis.

Ik ben bij de vergelijking van het optreden van de verschillende jeugdbeschermingsinstellingen in de diverse landen wat langer blijven stilstaan, omdat dit één van de kernpunten is die bij een mogelijke reorganisatie van de raden aan de orde kan komen. In de praktijk blijkt de grens tussen de preventieve actie en justitiële maatregel van "opvoedingsbijstand" zowel in België als Frankrijk vaag te zijn. De wettelijke grondslag is vrijwel exact gelijk en men kan zich afvragen in hoeverre de gevraagde hulp in het kader van de preventieve actie in België en Frankrijk in volledige vrijheid is tot stand gekomen. Zeker wanneer het de hulpverlening door een overheidslichaam als de DASS in Frankrijk betreft, doet dit bezwaar zich nog sterker voelen.

In het vorige onderdeel heb ik tenslotte enkele recente ontwikkelingen in België beschreven en de positie van de vaste afgevaardigde daarbij betrokken. In België is er in het kader van een "maatschappelijk onderzoek" sprake van hulpverlening door de "vaste afgevaardigde". De positie van deze "vaste afgevaardigde" lijkt sterk op de positie die de ambtenaren voor de kindervetten vóór de reorganisatie van de voogdijraden in Nederland innamen. Volgens art. 64 van de Wet betreffende de jeugdbescherming zijn de "vaste afgevaardigden" aan het statuut van het rijkspersoneel onderworpen en staan zij administratiefrechtelijk onder gezag van de Minister van Justitie.

In tegenstelling tot Nederland na de reorganisatie van de voogdijraden kan in België de hulpverlening meer de kans krijgen omdat de "vaste afgevaardigde" aan de sociale dienst van de jeugdbescherming is verbonden. Wel toont Walgrave aan dat de rol van de afgevaardigde is "ingekapseld", zodat hij "zeer moeilijk aan ware hulpverlening kan toekomen". Hij ziet als -voorlopige- utopie het creëren van een hulpverleningsrechtbank. Een gedachte die ik in het volgende onderdeel van dit hoofdstuk getiteld: "een nieuwe jeugdraad" voor Nederland verder zal uitwerken.

Tenslotte geef ik hieronder de meest opvallende overeenkomsten en verschillen aan, wat betreft aantal, samenstelling en taken van jeugdbeschermingscomités en raden voor de kinderscherming.

OVEREENKOMSTEN / VERSCHILLEN

	jeugdbeschermingscomités	raden v/d kinderbescherming
1. Aantal	<ul style="list-style-type: none"> - In de hoofdplaats van elk gerechtelijk arrondissement (art. 1 Wet 1965) - De Koning kan twee of meer jeugdbeschermingscomités oprichten (art. 1 lid 2 Wet 1965) 	<ul style="list-style-type: none"> - In ieder arrondissement is een raad voor de kinderbescherming (art. 238 lid 1 Boek 1 BW) - Vergelijk art. 385b oud BW (hfdst. 2.4.4.2. + 3.2.2.): "In ieder arrondissement is tenminste een voogdijraad ..."
2. Samenstelling	<ul style="list-style-type: none"> - 12 tot 24 leden benoemd door de Minister van Justitie - Uit vertegenwoordigers jeugd(beschermings)organisaties - Op voordracht Ministers van Nationale opvoeding en Volksgezondheid - Maximaal 3 leden d.m.v. coöptatie (art. 3 Wet 1965) - Minister van Justitie stelt administratief secretariaat en afdeling sociale dienst ter beschikking (art. Wet 1965) 	<ul style="list-style-type: none"> - 11 tot 21 leden benoemd door de Kroon (art. 5 en 6 Org. besluit 1982) - Vroeger op voordracht "Commissaris der Provincie" en "President rechtbank (art. 5 Org. besluit 1905, hfdst. 3.2.3.) - Alle leden door coöptatie benoemd - Aan de raad is een secretaris verbonden (art. 14 lid 1 Org. besluit 1982). De secretaris van de raad is tevens directeur van het bureau (art. 19 Org. besluit 1982) - Het bureau is in de raad geïncorporeerd (titel IV Org. besluit 1982)
3. Taken	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Optreden*</i> wanneer gezondheid, veiligheid etc. gevaar loopt (Justitiële maatregel kan alleen via het O.M. worden geregeld) - Aan bevoegde overheden zijn medewerking te verlenen in gevallen bij de wet bepaald 	<ul style="list-style-type: none"> - Raad kan rechtbank om een maatregel verzoeken - "Iedere raad kan in Nederland <i>optreden*</i> t.b.v. de minderjarigen die binnen zijn gebied ... verblijf hebben" (art. 239 lid 1 Boek 1 BW) - De raad neemt bij de uitvoering van zijn taak de door de minister gegeven algemene aanwijzingen in acht (art. 4 lid 1 Org. Besluit 1982) (de raden zijn verantwoordelijk voor de bepaling van hun beleid. De raad kan in een bepaalde zaak zich de beslissing voorbehouden) nota van toelichting Org. besluit 1982.

	jeugdbeschermingscomites	raden v/d kinderbescherming
(taken)	<ul style="list-style-type: none"> - feiten die op de lichamelijke gezondheid of zedelijkheid nadelig kunnen inwerken, ter kennis bevoegde overheden brengen - in plaatselijk of gewestelijk verband initiatieven voor betere bescherming van de jeugd bevorderen, oriënteren en coördineren 	<ul style="list-style-type: none"> - de raad stelt zich op de hoogte van alle gevallen waarin maatregelen m b t. het gezag overwogen dienen te worden (art. 242 Boek 1 BW) - de raad houdt zich t b.v. de vervulling van de taak op de hoogte van de ontwikkelingen van de kinderbescherming in zijn gebied, bevordert de samenwerking en dient autoriteiten van advies (art 238 lid 3 Boek 1 BW) <p>Vergelijk opmerkingen Overeenkomsten / Verschillen, ASE / raad voor de kinderbescherming, sub 3 (taken)</p>

* Het optreden van het jeugdbeschermingscomite bestaat uit het daadwerkelijk "voeren van een sociale actie". De raad is bij zijn optreden gebonden aan de wet (art. 238 lid 2 Boek 1 BW). Bovendien kunnen cliënten zich thans beklagen bij de directeur (art 35 Organisatiebesluit 1982) of de klachtencommissie (art. 36 Organisatiebesluit 1982) over "het optreden jegens hem persoonlijk", door een medewerker van het bureau.

6.2.5. ONTWIKKELINGEN IN SCANDINAVIË

6.2.5.1. Enkele opmerkingen over de jeugdbescherming in Noorwegen

Aan het slot van dit rechtsvergelijkende overzicht van enkele Westeuropese landen wil ik nog met een enkel woord stilstaan bij de ontwikkelingen die zich op het terrein van de jeugdbescherming in de Scandinavische landen hebben voorgedaan.

Toonaangevend voor het ontstaan van wetgeving in deze landen was de Noorse wet van 1896 betreffende de behandeling van verwaarloosde kinderen. Men begon aan deze wet in 1892 te werken, zij kwam in 1896 tot stand en trad in 1900 in werking. In hoofdstuk 2 (2.2.) ben ik op de inhoud van deze wet al nader ingegaan. Na de totstandkoming van de wet in Noorwegen volgden Zweden in 1902, Denemarken in 1905, Finland in 1935 en IJsland in 1947.

De Noorse wet van 1896 kwam als eerste met een noviteit op het gebied van de kinderbescherming nl. de voogdijraden (Barnevern). In zoverre heeft de voogdijraad in Noorwegen ook model gestaan voor de Nederlandse kindervetten in 1901.

In haar boek, "Barnevern og Samfunnsvern" gaat Tove Stang Dahl dieper op de achtergronden van het ontstaan van de Noorse wet van 1896 in en plaatst zij deze wet tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in die tijd. Volgens Dahl was het doel van deze wet: maatschappij-bescherming (89). Zij verwierp daarmee de traditionele visie, dat kinderbeschermingswetgeving vooral uit humanitaire overwegingen voortvloeide. Volgens haar kwam de toenemende behoefte aan het toekennen van macht aan de Staat voort uit een bewuste strategie de "dangerous classes" onschadelijk te maken en een alternatief te bieden voor een revolutionaire sociale verandering (90).

Noorwegen was in 1896 een klein land met een bevolking van 2 miljoen en een bescheiden industriële ontwikkeling. Het was opvallend dat juist in dit land als eerste het probleem van de "dangerous classes" zo serieus werd genomen dat hiervoor wetgeving met de grootst mogelijke spoed tot stand werd gebracht (91). Met deze wetgeving beoogde men tevens de zwervende, verwaarloosde en ouderloze kinderen die in de visie van destijds nog als "te vormen" werden beschouwd, door middel van inrichtingsopvoeding te redden.

Aan het einde van de 18e eeuw had de ideologie van het "laissez-faire" sterk aan invloed ingeboet. In plaats daarvan groeide het geloof in de interventie door de Staat (92). Aan-

vankelijk lag het in de bedoeling de mogelijkheid van staats-interventie ook sterk in de Noorse wet tot uitdrukking te laten komen.

Vanuit politiek oogpunt verzetten de Noorse liberalen zich met name tegen de invloed van rechters in de Noorse voogdijraad. Zij beschouwden hen als vertegenwoordigers van de heersende conservatieve klasse in Noorwegen.

Er werd een politiek compromis gezocht en gevonden. De rechter die aanvankelijk voorzitter van de raad zou worden, werd nog slechts als lid gehandhaafd, naast de dominee, de arts en vier leken (93).

In Nederland had Asser voorgesteld de kantonrechter voorzitter van de "Beschermingsraad" te laten zijn.

Het uitgangspunt van de Noorse wetgever voor de voogdijraad was volgens de Engelse vertaling van Tove Stang Dahl: "combined the intimate, personal insight with objective knowledge; local community with the wider society; lay elements with state authority - all of which is represented by persons whose vocations place them particularly close to the broader and lower classes of the population". Storthingsforhandlinger (Handelingen Noorse Parlement, HH) 1893 (94).

Het systeem van de wetgeving van 1896 is in hoofdlijnen nog hetzelfde gebleven. Wat betreft de organisatie was er in 1953 door de Wet betreffende de justitiële jeugdbescherming (The Child Welfare Act, vertaling T.S.D.) een belangrijke wijziging gekomen. De vroegere Noorse voogdijraden werden door jeugdwelzijnsraden vervangen. Deze waren in de organisatie van de gemeentelijke sociale diensten geïntegreerd. Het was opvallend dat deze jeugdwelzijnsraden volgens Tove Stang Dahl zowel door de cliënten als door de publieke opinie als een verlengstuk van de rechtbank werden gezien (95). De raden hadden na de Noorse reorganisatie geen rechter meer als lid. Wel was het zo, dat de rechter moest worden ingeschakeld wanneer kinderen van hun ouders moesten worden gescheiden.

De huidige Noorse jeugdwelzijnsraden bestaan uit vijf leken, waarvan er tenminste één lid moet zijn van de plaatselijke Commissie Sociale Zaken. Zij zijn bestuurlijke lichamen die volgens de wet een ruime verantwoordelijkheid dragen voor de algemene toestand van de jeugd in de maatschappij.

De belangrijkste taak van de jeugdwelzijnsraden is het nemen van besluiten in individuele zaken (96). De criteria die de raad voor een tussenkomst hanteert zijn vaag geformuleerd. De raad is verplicht een rapport uit te brengen dat de motieven voor de beslissing aangeeft. De cliënten hebben een klachtrecht, gewoonlijk bij een hoger bestuursorgaan. In sommige gevallen is een klacht bij de burgerlijke rechter mogelijk.

6.2.5.2. Enkele opmerkingen over de jeugdbescherming in Denemarken en Zweden

Tenslotte wil ik met een enkel woord aandacht besteden aan de Deense en Zweedse jeugdbescherming.

De uitvoering van het Deense jeugdrecht was bij de Kinderwet van 1905 vrijwel volledig in handen gelegd van Børneværn (voogdijsraden). Deze Deense voogdijsraden waren evenals de Noorse, als gemeentelijke raden opgezet. Zij bestonden uit gemeenteraadsleden en moesten worden aangevuld met leden die door de gemeenteraad werden gekozen. Het instituut kinderrechtser was in Denemarken onbekend. Knottenbelt schreef in september 1946 hierover, dat "de vraag rijst, of het onttrekken van deze materie aan de competentie van de Rechterlijke macht niet een verlies van rechtszekerheid voor de minderjarigen en hun ouders betekent" (97).

De Zweedse kinderbeschermingsraden werden door de kindervetten van 1902 ingesteld. In principe kreeg elke plaats zijn eigen raad. Kleine gemeenten konden samen een raad vormen. Ook in Zweden waren de kinderbeschermingsraden gemeentelijke commissies. De leden werden door de gemeenteraad gekozen uit een lijst van mensen die hun sporen op het terrein van de jeugdbescherming hadden verdiend. De kinderbeschermingsraden vielen onder het Departement van Sociale Zaken. Het zou te ver voeren de taken van de Zweedse raden uitvoerig te bespreken. Wel valt op dat de Zweedse kinderbeschermingsraad grote bevoegdheden heeft. Hij kan zelf maatregelen nemen. Tevens heeft hij daarbij de beschikking over allerlei hulpverleningsorganisaties.

In Zweden was er vrijwel vanaf het ontstaan van de kinderbeschermingsraden sprake van een goede samenwerking tussen particulier initiatief en overheid. Rijk, Provincie en Gemeente vulden elkaar aan op die terreinen waar de particuliere verenigingen te kort schoten.

Volgens Van Veen kon de Zweedse kinderbescherming zich in een grotere populariteit verheugen dan in Nederland bij de voogdijsraden het geval was (98). Volgens Van Veen was de reden hiervoor mede het feit, dat "door het werk van de Kinderbeschermingsraad het grootste aantal gevallen buiten justitiële bemoeiing om, geholpen wordt. Hierdoor krijgt het werk vanzelfsprekend meer een maatschappelijk dan een justitieel karakter, tengevolge waarvan het voor het grote publiek gemakkelijker aanvaardbaar wordt". Naar aanleiding van recente wetswijzigingen in Zweden is in de media en de pers (Hier en Nu en de Volkskrant, 10 en 11 nov. 1983) een stroom van kritiek op de bevoegdheden van de maatschappelijk werkers in Zweden geuit.

6.2.6. SAMENVATTING

In het voorafgaande heb ik de ontwikkelingen op het terrein van de jeugdbescherming in enkele Westeuropese landen beschreven. Opvallend bij de ontwikkelingen in Duitsland was, dat door de Reichsjugendwohlfahrtsgesetz van 1922 in Duitsland Jugendämter werden ingevoerd. In het Maandblad voor Berechting en Reclassering werd in 1930 een artikel aan het Jugendamt gewijd (3.6.6.). Men moest zich door het Duitse voorbeeld ook in Nederland laten inspireren. Mede door het toedoen van de voorstellen die in dit artikel zijn gedaan, werd in Nederland de positie van de voogdijraad bij de reorganisatie versterkt.

De ontwikkelingen in Duitsland zijn echter niet stil blijven staan en op 1 juli 1962 trad de Gesetz für Jugendwohlfahrt (JWG) in werking. Paragraaf 13 van de JWG bepaalt dat het Jugendamt uit een jeugdwelzijnscommissie (Jugendwohlfahrtsausschuss) en een ambtelijk bureau bestaat. De jeugdwelzijnscommissie bestaat o.a. uit leden uit de volksvertegenwoordiging en door de volksvertegenwoordiging gekozen personen uit alle bevolkingslagen, die in de jeugdwelzijnszorg ervaring hebben. Verder uit vertegenwoordigers van particuliere organisaties, de directeur van het bureau van het Jugendamt etc.

De dualistische opzet van het Duitse Jugendamt werd in een aantal nieuwe wetsontwerpen (1974, 1978 en 1979) verlaten. De Jugendwohlfahrtsausschuss zou volgens deze ontwerpen nog slechts als commissie van advies en bijstand aan het Jugendamt en publieke uitvoeringsorganen dienstbaar zijn (Paragraaf 90 e.v. Sozialgesetzbuch, Jugendhilfe).

De voorgenomen reorganisatie kreeg in de Bondsdag niet de steun van de meerderheid en werd tenslotte afgevoerd.

Bij de ontwikkelingen in Frankrijk heb ik in het bijzonder aan de "Aide Sociale à l'Enfance" (ASE) aandacht besteed omdat deze één van de modaliteiten kan zijn die bij de reorganisatie van de raden voor de kinderbescherming aan de orde kan komen. De organisatie, taken en bevoegdheden van de ASE werden in 1956 in de "Code de la famille et de l'aide sociale" (CFAS) vastgelegd.

Veel "départements" zijn sinds de circulaires van 1969 en 1972 overgegaan tot samenbundeling van jeugdbeschermingsactiviteiten. Belangrijke beslissingen konden op het niveau van de "circonscription" (district) worden genomen. In elk district moet een "équipe spécialisée pluridisciplinaire" speciaal voor jeugdbeschermingszaken worden opgericht. Deze organisatie is lang nog niet overal doorgevoerd.

In 1959 werd in Frankrijk een afzonderlijke kinderbeschermingsraad ingevoerd. De samenstelling van deze raad was bij

Décret geregeld. Deze raad heeft in Frankrijk slechts een raadgevende stem en is te vergelijken met het college van de raad van Nederland nadat een volledige afsplitsing van de raad voor de kindbescherming zou zijn gerealiseerd.

Tenslotte heb ik beschreven dat de rechter op verzoek van één der echtgenoten na (echt)scheiding een tegen-onderzoek kan laten verrichten.

Bij de ontwikkelingen in België ben ik uitvoerig bij de Wet betreffende de jeugdbescherming van 1965 blijven stilstaan. Volgens artikel 1 van deze wet wordt in de hoofdplaats van elk arrondissement een jeugdbeschermingscomité opgericht. Het bestaat o.a. uit vertegenwoordigers van jeugdbeschermingsorganisaties. Daarnaast hebben de jeugdbeschermingscomités de beschikking over een administratief secretariaat en een afdeling van de sociale dienst.

De sociale dienst voor jeugdbescherming bestaat uit "vaste afgevaardigden". Bij de voorlichting in zaken betreffende minderjarigen spelen de "vaste afgevaardigden" een allesoverheersende rol. Dezen kunnen volgens Walgrave "moeilijk aan ware hulpverlening toekomen".

Walgrave komt met het voorstel van het creëren van een hulpverleningsrechtbank. In België staat men hier echter aarzelend tegenover.

Tot slot heb ik in het kort nog aandacht besteed aan de ontwikkelingen in Scandinavië. Ik heb daarbij teruggegrepen op de Noorse wet van 1896 die in zekere zin model voor de introductie van een voogdijraad in Nederland heeft gestaan.

Ook Noorwegen heeft sinds 1953 jeugdwelzijnsraden. Zij bestaan uit vijf leden waarvan er één lid moet zijn van de plaatselijke Commissie-Sociale Zaken. Opvallend is tevens dat de cliënten een klachtrecht bij een hoger bestuursorgaan hebben.

6.3. EEN NIEUWE JEUGDRAAD

6.3.1. ALGEMEEN

In het vorige onderdeel (6.2.) van dit laatste hoofdstuk heb ik de ontwikkelingen op het terrein van de jeugdbescherming in enkele Westeuropese landen beschreven. Ik heb daarbij tevens een vergelijking gemaakt van de ontwikkelingen die zich in Duitsland, Frankrijk en België hebben voorgedaan, met de positie van de raden voor de kindbescherming in Nederland.

In hoofdstuk 2 (2.2.3.) heb ik mevr. Rood-De Boer aangehaald die in haar proefschrift het belang van het beoefenen

van rechtsvergelijkende studies vooral ziet in het aanbrengen van verbeteringen in het eigen recht. Voorstellen tot verbetering zijn in de voorafgaande hoofdstukken bij de bespreking van de verschillende taken van de raden ter sprake gekomen. Ik wil nu trachten deze voorstellen in een totaal kader te plaatsen.

Sinds de totstandkoming van de voogdijraden in 1905 is er veel veranderd. De reorganisatie van de voogdijraden in 1956 bracht niet die verbeteringen waarop men had gehoopt. Op basis van de voorstellen van de Commissie-Lamers zou de raad het centrale orgaan van de kinderbescherming moeten worden. Inmiddels zijn de opvattingen in de maatschappij na ruim 25 jaar bestaan van de raden voor de kinderbescherming sterk veranderd (99). Met Scholten kan men zeggen: "veranderde maatschappelijke opvattingen eischen nieuw recht, ook op het terrein van het privaatrecht" (110). Destijds was de grondgedachte voor de totstandkoming van de voogdijraad, dat de zorg voor de opvoeding mede staatszorg was. Scholten drukte dit aldus uit: "Het bevel aan de ouders van art. 353 BW (oud) om hun kinderen op te voeren en te onderhouden, wordt door Openbaar Ministerie en Voogdijraad gehandhaafd; voldoet de ouder niet, hij kan op hun verzoek uit de ouderlijke macht worden ontzet (art. 374a (oud) BW)" (101).

Thans is men, ook internationaal gezien, terughoudender geworden bij het gebruikmaken van deze wettelijke mogelijkheid tot interventie in het ouderlijk gezag (102).

In het boek "Before the best interests of the child" hebben Goldstein e.a. een poging gewaagd de interventie-gronden te formuleren (103). Het uitgangspunt is thans dat de Staat zich in principe niet met de opvoedingsaangelegenheden van de ouders hoort in te laten (104). De huidige wet biedt slechts vage en algemene criteria voor het ingrijpen door de Staat. De wet biedt niet de mogelijkheid toezicht te houden op het uiterst breekbare complex van intermenselijke relaties tussen ouders en kinderen (105). Ouders zijn in principe zelf verantwoordelijk en de Staat is slechts bij hoge uitzondering gerechtigd in te grijpen in de privé-sfeer van de burgers. Deze ingreep moet in het uiterste geval slechts via een rechter kunnen geschieden. Vanuit het uitgangspunt van ouderlijke verantwoordelijkheid en groeiende mondigheid van jeugdigen dient het verzoek in eerste instantie van henzelf uit te gaan. Daarbij moet worden nagegaan of zij alle mogelijke hulpverleningskanalen hebben benut. Wanneer ouders én jeugdigen niet zelf willen of kunnen inzien dat verdere hulp noodzakelijk is of blijft moet ook de hulpverleningsinstelling de mogelijkheid krijgen de zaak aan de rechter voor te leggen. Daarbij zullen alle mogelijke waarborgen tegen misbruik moeten worden ingebouwd. Tenslotte zal de raad, als ouders, jeug-

digen en hulpverleningsinstellingen de zaak niet aan de rechter willen of kunnen voorleggen, ook een beslissing moeten kunnen vragen. De rechter moet voor de verzoeken van de raad de gelegenheid hebben een tegenonderzoek te vragen. Bij de verzoeken aan de rechter door ouders, jeugdigen of hulpverleningsinstellingen toetst de raad het verzoek marginaal. Het gaat daarbij om de vraag of de verzoeken niet op oneigenlijke gronden worden gedaan. Slechts door onderzoek en de mogelijkheid van een tegen-onderzoek is de rechter in staat op een verantwoorde wijze te beslissen over de vraag of de ingreep, bij het uitgangspunt van de ouderlijke verantwoordelijkheid, noodzakelijk was.

Zowel ouders, jeugdigen, hulpverleningsinstellingen en raden dienen voor het vragen van een rechterlijke beslissing uit te gaan van een aantal algemene criteria. De uitleg van de criteria kan van geval tot geval verschillen en zij dienen dan ook als een algemene richtlijn voor een beleid te worden gezien. Toetsing van dit beleid dat door hulpverleningsinstellingen of raden wordt gevoerd moet bij klacht- of beroepsinstanties mogelijk zijn. Zij toetsen aan de hand van de ontwikkelde criteria en de jurisprudentie. Daardoor ontstaat een open en te controleren beleid dat de toets der kritiek kan doorstaan.

In het hiernavolgende zal ik eerst de taken en bevoegdheden van de nieuwe jeugdraad bezien.

Bij de gedachtenvorming over een nieuwe opzet en structuur van de raden kom ik op basis daarvan tot een reorganisatie van het bureau van de raad met ontneming van die taken die hulpverleningselementen in zich dragen.

Vervolgens komen de organisatorische gevolgen daarvan binnen de raden aan de orde.

Tenslotte zal ik de plaats van de jeugdraad in de (jeugd)-welzijnszorg bezien. Met name op dit laatste onderdeel zou ik zeer uitvoerig kunnen ingaan, doch een verwijzing naar eerder gemaakte opmerkingen in dit verband lijkt hier op zijn plaats.

6.3.2. TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN DE JEUGDRAAD

6.3.2.1. Algemeen

In het vorige hoofdstuk heb ik de huidige knelpunten bij de taken van de raden voor de kinderbescherming beschreven. Daarbij heb ik vastgesteld dat deze knelpunten voor een belangrijk deel voortvloeien uit de grote hoeveelheid taken die

de raad in de loop van de tijd heeft gekregen.

De gedwongen scheiding tussen voorlichting en hulpverlening heeft in dat verband tevens een belangrijke rol gespeeld. Bij de gedachtenvorming over de opzet en structuur van de raden voor de kinderscherming in de toekomst kunnen drie hoofdstromingen worden onderscheiden:

1. Het verbeteren van de bestaande verhoudingen binnen de huidige raden (de verhouding bureau-college).
2. Splitsing van de raad. Organisatorische scheiding van bureau en college.
3. Reorganisatie van het bureau van de raad:
 - a. versterking van het bureau;
 - b. - reorganisatie van het bureau met ontneming van die taken van de raden welke hulpverleningselementen in zich hebben;
- accent op rechtstoepassing leggen.

Ik kies er zelf voor het bureau van de raad te reorganiseren (3b). Deze keuze gaat echter niet vooraf aan een denken over een adequate taakvervulling, maar is juist het gevolg van een kritische bezinning op de taken die de raden in de maatschappij hebben gekregen.

6.3.2.2. *Strafzaken*

In het vorige hoofdstuk heb ik vastgesteld dat de voorlichting in jeugdstrafzaken het belangrijkste knelpunt vormt. De wettelijke taakomschrijving van de voorlichting door de raad laat nogal wat ruimte voor verschil in interpretatie.

Ik voel het meeste voor de uitleg die de projectgroep Vroeghulp aan inverzekeringgestelde minderjarigen gaf.

De officier is op basis van art. 495 lid 1 Sv. verplicht inlichtingen aan de raad te vragen. Volgens art. 495 lid 2 Sv. wordt de raad in de gelegenheid gesteld van advies te dienen over de wenselijkheid van de vervolging.

De raad kan op basis hiervan anderen stimuleren tot het geven van inlichtingen. Dit past in de visie dat hulpverlening in principe door particuliere personen of organisaties dient te geschieden.

Voorlichting is onlosmakelijk met hulpverlening verbonden. In tegenstelling tot de opvatting in de concept-notitie van staatssecretaris Scheltema ben ik van mening dat de raad zich in strafzaken wél terughoudend moet opstellen. Dit zou consequenties hebben voor de vervulling van de taken die de raden thans op het terrein van het jeugdstraf(proces)recht hebben.

Deze opvatting heeft zeker voor een tweetal belangrijke taken gevolgen.

De enquête in jeugdstrafzaken dient naar mijn mening niet langer door de raad te geschieden, maar kan bij het opmaken van het proces-verbaal door de politie worden ingevuld. De ouders, die op basis van art. 490 Sv. vrije toegang tot de verdachte hebben, kunnen op grond hiervan bij het verhoor van de jeugdige aanwezig zijn. Zowel ouders als jeugdige kunnen de jeugdpolitie inlichtingen omtrent de sociale achtergronden verschaffen.

De politie beschikt in de regel al over gegevens in verband met de strafzaak en vertrouwelijke informatie die tijdens het verhoor over de sociale achtergrond van de jeugdige naar voren komt, kan ook in de enquête worden verwerkt.

In een enkel arrondissement wordt naast de enquête door de raad voor de kindbescherming ook door de politie een enquête-formulier ingevuld (106). Het voordeel van het laten verrichten van de enquête door de politie is tevens, dat de politie als eerstelijns-organisatie een goed overzicht heeft van de hulpverleningsmogelijkheden en in dat kader ook tijdens de avonduren of de weekenden een snelle verwijzing kan realiseren.

Naast de enquête vormt de vroeghulp op basis van art. 490a Sv. een belangrijk knelpunt bij de raden.

De vroeghulp moet eigenlijk door particuliere hulpverleningsinstellingen worden verricht. Voorlichting en hulpverlening zijn ook op dit terrein niet duidelijk te scheiden. Het ontbreken van de bereidheid bij particuliere instellingen zou kunnen worden ondervangen door de spanning tussen voorlichting en hulpverlening te verminderen. Een voorstel hiertoe op het terrein van de reclassering is door Nieboer gedaan (107).

Op dat terrein ligt de situatie vrijwel precies omgekeerd als in de jeugdbescherming. De slogan "voorlichting is hulpverlening", vormt daar een belemmering voor een goede voorlichting aan Justitie.

In de jeugdbescherming is de voorlichting aan de raad opgedragen en heeft de raad met de vroeghulp een hulpverlenende taak gekregen die eigenlijk niet bij de raad thuishoort.

Bovendien is het element "voorlichting" bij de vroeghulp zelf heel gebrekkig. Alles pleit er voor de vroeghulp in handen van particuliere instellingen te leggen. Er is niets op tegen dat de hulpverlener een informerend rapport aan de Officier van Justitie stuurt. Dit kan een welkom hulpmiddel zijn om de situatie voor de cliënt minder ondraaglijk te maken en in die zin is elk rapport al "hulpverlening" (108). Het Openbaar Ministerie moet echter de vrijheid behouden een sociaal

deskundige te benoemen in geval de inlichtingen van de hulpverlener onvoldoende zijn voor een verantwoorde beslissing. Daarbij moet niet worden gedacht aan een "tegen-onderzoek" zoals door mij in (echt)scheidingszaken wordt voorgesteld, maar aan aanvullende sociale informatie waarbij het mogelijk moet zijn, dat het rapport van deze onafhankelijke deskundige via de overtuiging van de rechter indirect ook meewerkt aan het bewijs.

De vertrouwensrelatie hulpverlener-cliënt behoeft door het instellen van deze onafhankelijke deskundige niet te worden geschaad.

Men kan mij verwijten via een achterdeur de scheiding voorlichting/hulpverlening toch weer te hebben binnengehaald en alleen het verschil te hebben gecreëerd, dat deze onafhankelijke deskundige geen medewerker bij de raad zou moeten zijn.

In mijn visie behoort het particulier initiatief deze hulpverlening c.q. al dan niet gescheiden voorlichtende taak, uit te voeren.

De raad kan volstaan met de coördinatie van deze voorlichting en er tevens zorg voor dragen dat de rapportage tijdig ter zitting aanwezig is. Tevens dient de raad als onafhankelijk derde bij het driehoeksoverleg en op de zitting aanwezig te zijn en te toetsen of de belangen van de jeugdige in juridisch opzicht voldoende zijn en worden gediend.

De strafprocessuele positie van de raad zou moeten worden versterkt. In de praktijk blijkt het een belangrijk knelpunt te zijn, dat de raad niet voldoende tijd kan besteden aan het bijwonen van de strafzittingen.

Wel is de raad bij het driehoeksoverleg aanwezig, maar dit overleg tussen officier van justitie, jeugdrechter en raad verloopt in verschillende arrondissementen nogal sterk afwijkend.

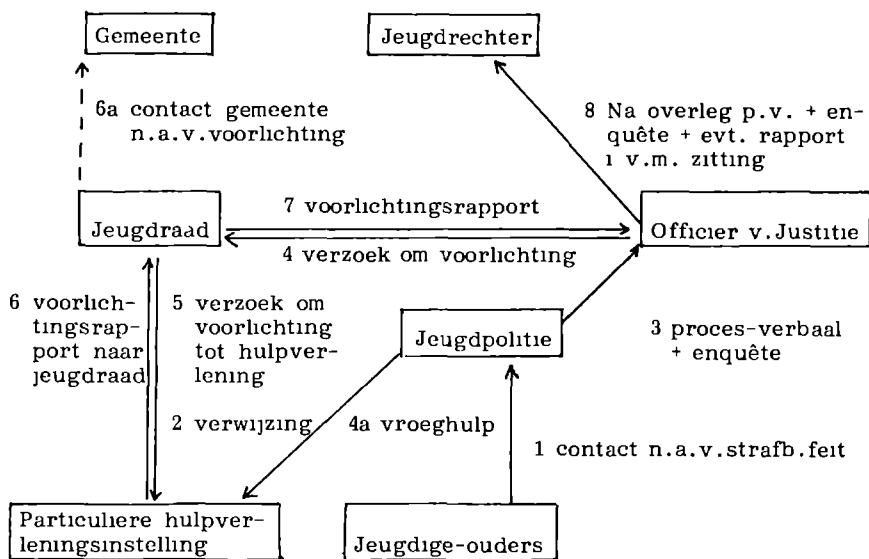
De omstreden positie van de jeugdrechter speelt hierbij een belangrijke rol. In navolging van o.a. Doek pleit ik ervoor, de rol van de jeugdrechter in de vervolging terug te dringen. Alleen bij een voorwaardelijk sepot zou de jeugdrechter i.v.m. alternatieve sancties nog een doorslaggevende stem behouden (5.3.1.4.).

De minderjarige zou ook zelf of vertegenwoordigd door zijn advocaat bij het overleg aanwezig kunnen zijn.

Naast de raad en de officier van justitie zou, gezien mijn opvattingen over de voorlichtende taak van de jeugdpolitie middels de enquête, ook een vertegenwoordiger van de jeugdpolitie aan het overleg kunnen deelnemen.

De hiërarchische ondergeschiktheid van de politie aan het Openbaar Ministerie behoeft een zinvolle informatie-uitwisseling niet in de weg te staan (109).

Schematisch overzicht van de toekomstige positie van de jeugdraad in strafzaken



- 1 Jeugdige komt in contact met de politie n.a.v. een strafbaar feit
- 2 Jeugdpolitie verwijst in verreweg de meeste gevallen naar particuliere hulpverleningsinstellingen of -personen (diversie).
- 3 In ernstige zaken wordt proces-verbaal opgemaakt en door de politie een enquête gehouden.
- 4 Naar aanleiding van proces-verbaal en enquête kan Officier nadere voorlichting aan de jeugdraad vragen.
Bij verzekeringstelling wordt vroeghulp gevraagd aan particuliere instelling. De jeugdraad coördineert de vroeghulp (bevorderen dat voldoende instellingen bereid en in staat zijn deze vroeghulp te verrichten).
- 5 De jeugdraad bevordert een snelle rapportage door particuliere instellingen of -personen. Tevens belast met bewaking van rechtswaarborgen.
- 6 7 Voorlichtingsrapport naar jeugdraad en Officier in verband met "driehoeksoverleg".
- 6a De jeugdraad kan n.a.v. rapportage in verband met slechte sociale toestanden in bepaalde wijken contact met gemeente opnemen.
- 8 Wanneer de Officier naar aanleiding van het overleg tussen ouders en minderjarige of advocaat, raad, jeugdpolitie en Officier, alsnog besluit tot vervolgen, stuurt hij de volledige informatie naar de jeugdrechter.
De Officier kan echter ook in het kader van een voorwaardelijk sepot of uitstel van de beslissing tot vervolging een alternatieve sanctie opleggen (coördinatie bij de jeugdraad).

6.3.2.3. Toewijzing na (echt)scheiding

Bij de bespreking van de knelpunten bij de voorlichtende en adviserende taak van de raad op civielrechtelijk terrein heb ik vastgesteld, dat de voorlichting en advisering van de rechter in (echt)scheidingszaken in de loop der tijd een bijzonder groot beslag op de taakuitoefening van de raden had gelegd.

De raad adviseert in veel gevallen schriftelijk.

In de meest controversiële zaken doet de raad een onderzoek. Dit onderzoek is vaak erg tijdrovend en lastig.

In het 5e hoofdstuk heb ik een ontwikkeling bij de raden beschreven waarbij men beoogt middels experimenten het onderzoek en de rapportage in dienst te stellen van het bereiken van een voor alle partijen aanvaardbare oplossing.

Ook hier staat het probleem centraal.

De onderzoeken die door de raden in het kader van de beschreven experimenten worden verricht dragen een hulpverlenend karakter. Zou het niet voor de hand liggen deze "onderzoeken" door hulpverleningsinstellingen te laten verrichten?

In controversiële zaken staan ouders tegenover elkaar en, al dan niet gestimuleerd door ouderbelangenverenigingen, tegenover de raad die thans nog het onderzoek moet verrichten.

Deze polarisatie vloeit voor een groot deel voort uit de ongelijke positie die de ouder ten opzichte van de maatschappelijk werker van de raad inneemt.

Wanneer het voorlichtingsmonopolie van de raad zou worden doorbroken zou ook de geneigdheid van de rechter kunnen toenemen een aanvullend onderzoek of een contra-expertise op verzoek van één van de betrokkenen te laten verrichten. Op dit moment is de rechter nog volledig van de voorlichting door de raad afhankelijk.

Wanneer ook andere (particuliere) instellingen rechtstreeks door de rechter om voorlichting kan worden gevraagd, betekent dat, dat de rechter in meer gevallen dan nu voor zijn beslissing tot een afgewogen oordeel kan komen.

Artikel 287-1 van de Franse Code Civil kent een dergelijke regeling al. Volgens dit in 6.2.3.3. sub d beschreven artikel wijst de rechter een onderzoeker aan (meestal een maatschappelijk werker) die een rapport opmaakt. Door de betrokkenen kan een tegen-onderzoek worden gevraagd.

Aan de huidige polarisatie tussen raden en ouders die zich in ouderbelangenverenigingen hebben georganiseerd kan mede

een einde worden gemaakt, door het creëren van samenwerkingsverbanden.

Daarin kunnen hulpverleningsinstellingen, ouderbelangenverenigingen etc. vertegenwoordigd zijn.

Een van deze overlegplatformen zou de nieuw samen te stellen jeugdraad kunnen zijn. In het volgende onderdeel van dit hoofdstuk zal ik de concrete samenstelling van de jeugdraad uitwerken.

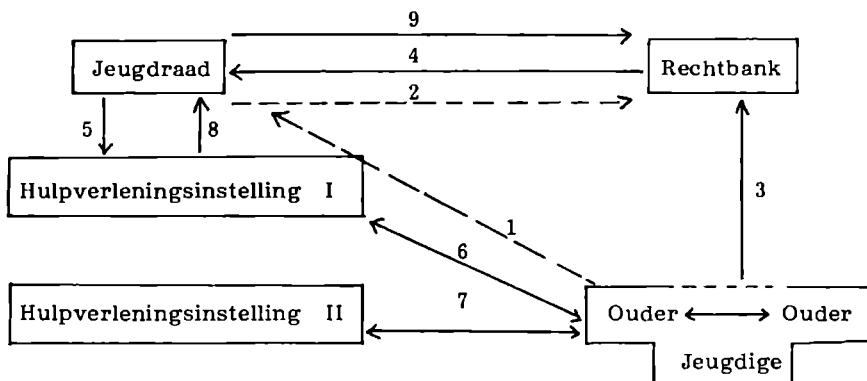
Op die wijze wordt tevens meer recht gedaan aan een democratische samenstelling van de raad.

Samengevat kan worden gesteld dat de nieuwe jeugdraad op het gebied van de toewijzing na (echt)scheiding op den duur met een coördinerende taak kan volstaan. De raad zal ervoor dienen te waken dat in de regio voldoende particuliere hulpverleningsinstellingen bereid en in staat zijn in deze contro-versiële (echt)scheidingszaken hulp te verlenen en inhaerent daaraan de rechter voor te lichten.

Bij conflicten kan de jeugdraad tussen ouder(s) en hulpverleningsinstellingen bemiddelen en zo nodig naar een andere hulpverleningsinstelling verwijzen.

Tenslotte zal de raad belast dienen te blijven met de behartiging van de belangen van de jeugdige ter terechtzitting.

Schematisch overzicht van de toekomstige positie van de jeugdraad in zaken betreffende toewijzing na (echt)scheiding



- 1 In verreweg de meeste gevallen zijn beide ouders het eens over de toewijzing na (echt)scheiding.
De raad toetst marginaal of met de gekozen oplossing het welzijn van de jeugdige is gediend.
- 2 De rechtbank (in de toekomst wellicht de ambtenaar van de Burgerlijke Stand) neemt een beslissing.
- 3 4 In controversiële zaken vraagt de rechtbank (middels de raad) een hulpverleningsinstelling tot een voor alle betrokkenen aanvaardbare oplossing te komen.
- 5 6 De jeugdraad coördineert de hulpverlening en draagt er mede zorg voor dat tijdig mededeling aan de rechtbank wordt gedaan omtrent het verloop van de hulpverlening.
- 7 De ouder kan in een enkel geval contra-expertise vragen.
De tweede hulpverleningsinstelling verleent in het kader van het onderzoek zonodig hulp.
- 8 De jeugdraad toetst de uitgebrachte rapporten marginaal en kan er eventuele kanttekeningen bij plaatsen.
- 9 De jeugdraad vertegenwoordigt de jeugdige ter terechtzitting.

6.3.2.4. Omgangsregeling

De omgangsregeling sluit nauw aan bij de hiervoor beschreven toewijzing na (echt)scheiding. Op dit moment bemiddelen veel raden bij de totstandkoming van omgangsregelingen. Steeds meer wordt ook op dit terrein de hulp van particuliere organisaties gevraagd en verkregen.

Een duidelijk bewijs dat ook de raden zelf van deze in feite oneigenlijke hulpverleningstaak afwillen. In het Wetsontwerp herziening omgangsrecht (inmiddels ingetrokken) was zelfs sprake van een hulpverleningsopdracht aan een particuliere instelling. Daarmee was de langzaam gegroeide praktijk bevestigd, dat de rechter een hulpverleningsinstantie via de raad vroeg, een omgangsregeling tot stand te brengen. De voorlichting over de voortgang van de hulpverlening was hiermee nauw verbonden.

In een nieuw Wetsontwerp herziening omgangsregeling na scheiding dat volgens informatie van het Ministerie van Justitie niet voor eind 1983 is te verwachten zal opnieuw aan de positie van de hulpverleningsinstellingen bij omgangsregelingen aandacht moeten worden besteed. In het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht van juli 1983 maakt A.C. Quik-Schuijt melding van het experiment te Utrecht waarbij de drie Medische Opvoedkundige Bureaus bereid zijn gebleken met de rechtbank samen te werken ten aanzien van ouderverhoor en omgangsregeling. Eén van de drie MOB's is al zover dat aan de rechtbank wordt gerapporteerd. De kinderrechter in Utrecht pleit ervoor dat wanneer de ouders het over de gezags- en omgangsregeling niet eens kunnen worden, een verwijzing naar een hulpverleningsinstelling moet kunnen plaatsvinden. De raad zou alleen bij de behandeling van de voorlopige voorzieningen een rol spelen en naar mijn mening de op gang te brengen hulpverlening moeten coördineren.

Samengevat kan worden gesteld dat de taak van de nieuwe jeugdraad zich op het terrein van het omgangsrecht zal beperken tot het coördineren van de hulpverleningsmogelijkheden. De jeugdraad zal de particuliere instellingen tevens moeten stimuleren zich ook met deze gecompliceerde zaken te gaan bezighouden, ondanks het feit dat één van de ouders de bevoegdheid tot omgang van de ander met het kind niet bevoordert.

Het ontbreken van de bereidheid tot medewerking aan de omgangsregeling kan juist door een hulpverlening van korte of langere duur worden tenietgedaan.

Het schema van de positie van de jeugdraad in omgangsregelingen is vrijwel exact gelijk aan het schema in toewijzingszaken na (echt)scheiding.

6.3.2.5. Adoptiezaken

In het vorige hoofdstuk heb ik mij afgevraagd of de raden nog wel de meest aangewezen instanties zijn, onderzoeken inzake de geschiktheid van aspirant-adoptiefouders te verrichten.

Het aantal aanvragen voor adoptie van een buitenlands kind is in de loop van de jaren '70 enorm gegroeid. Onlangs heeft Nota een aantal knelpunten bij het gezinsonderzoek door de raden opgesomd (110).

Uit verschillende publikaties blijkt ook, dat een terughoudender houding ten aanzien van adoptie van buitenlandse kinderen op z'n plaats lijkt (111).

Het huidige onderzoek van de raden is alleen gericht op contra-indicaties. Uit de jurisprudentie blijkt tevens, dat volgens de taken van de raden voor de kindbescherming, de raad het persoonlijk leven van de pleegouders alleen mag onderzoeken en beoordelen als dit in verband kan worden gebracht met hun opvoedingstaak (112).

Veel pleit voor een andere opzet van de gezinsonderzoeken inzake adoptie van buitenlandse kinderen. De toekomstige taakverdeling tussen particuliere instellingen en de jeugdraaden dient aan te sluiten bij de reeds op gang zijnde ontwikkelingen.

Het Bureau Interlandelijke Adoptie (BIA) en andere bemiddelingsinstanties toetsen in een aantal gevallen reeds op dit moment het rapport van de raad, omdat in het gezinsonderzoek onvoldoende met de eisen van het land van herkomst rekening is gehouden.

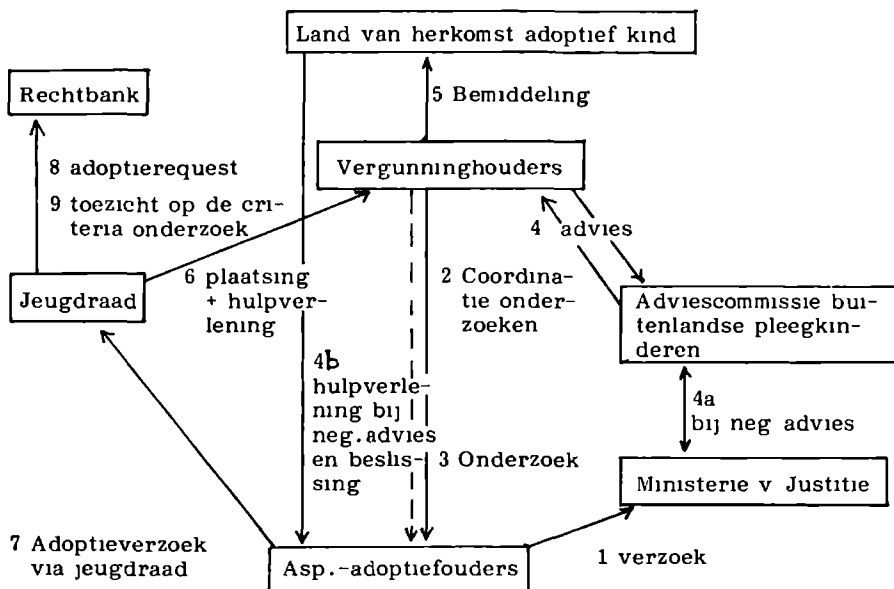
In de praktijk blijkt tevens dat na de plaatsing van het kind, begeleiding van de adoptief-ouders noodzakelijk is. Ook in de gevallen dat de raad een negatief advies aan de Minister van Justitie over de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders uitbrengt, kan begeleiding en hulpverlening noodzakelijk zijn. De huidige raad kan deze hulp zeker niet voor langere tijd verlenen.

Naar mijn mening kan het gezinsonderzoek in de toekomst door particuliere instellingen worden verricht. Daarbij kan worden gedacht aan het Bureau Interlandelijke Adoptie en andere vergunninghouders.

Ook zou aan de centrales voor pleeggezinnen kunnen worden gedacht, hoewel daar de specifieke deskundigheid ten aanzien van de eisen van de diverse derde-wereldlanden ontbreekt.

Het rapport, dat in de toekomst door de particuliere instellingen wordt opgemaakt, kan via de jeugdraad aan de rechtbank worden gestuurd. De raad ziet er op toe dat het request op de juiste wijze wordt ingediend.

Schematisch overzicht van de toekomstige positie van de jeugdraad in adoptiezaken (buitenlandse kinderen)



- 1 Het verzoek tot adoptie van een buitenlands kind wordt bij het Ministerie van Justitie ingediend.
- 2 Het Ministerie van Justitie coördineert de volgorde van de onderzoeken naar aanleiding van de aanvragen van buitenlandse pleegkinderen (Vgl. thans circulaire van de Minister van Justitie van 8 november 1977 nr. 1473/777 aan de raden voor de kindbescherming).
- 3 Het gezinsonderzoek wordt door de vergunninghouder verricht (thans raden voor de kindbescherming die het onderzoek verrichten).
- 4 Vergunninghouder brengt advies uit aan het Ministerie van Justitie
- 4a Bij eventueel negatief advies wint de minister alvorens te beslissen advies in van de Adviescommissie Buitenlandse Pleegkinderen (vgl. Beschikking van de Staatssecretaris van Justitie van 26 oktober 1982 nr. AJZ 5705/E 4178).
- 4b Bij uiteindelijke negatieve beslissing en in verband met de spanningen rondom het negatief advies verleent de onderzoeker in het kader van de voorlichting tevens hulp aan de clienten.
- 5 Bij positief advies bemiddelt de vergunninghouder voor de aspirant-adoptiefouders teneinde de formaliteiten met de autoriteiten van het land van herkomst af te te ronden.
- 6 Vergunninghouder plaatst het adoptief-kind bij de aspirant-adoptiefouders en verleent eventueel hulp tijdens en na de plaatsing van het kind.
- 7 Aspirant-adoptiefouders dienen het adoptieverzoek via de jeugdraad bij de rechtbank in (thans via advocaat).
- 8 De jeugdraad toetst het verzoek en dient het request in.
- 9 De jeugdraad houdt toezicht op de door de vergunninghouders gehanteerde criteria voor onderzoek. De jeugdraad fungeert tevens als klachteninstantie in verband met de wijze waarop het onderzoek door de vergunninghouder plaatsvond

6.3.2.6. Klachtzaken

Een belangrijke taak die de raad voor de kinderbescherming thans heeft is de afhandeling van klachtzaken.

Bij klachtzaken worden door instellingen (scholen, ziekenhuizen, instellingen voor maatschappelijk werk, gemeentelijke sociale diensten, politie etc.) of personen (ouders, burens, kennissen) problemen in een bepaald gezin bij de raad gemeld.

De raad beoordeelt of op basis van vrijwilligheid een oplossing kan worden gevonden. In dat geval wordt naar een hulpverleningsinstantie verwezen.

Wanneer op vrijwillige basis geen oplossing kan worden gevonden zal de raad tegen de achtergrond van een maatregel moeten bemiddelen (Concept-notitie, de raad voor de kinderbescherming 1982).

De dreiging dat de raad van zijn adviserende en requesterende bevoegdheden gebruik zal maken speelt hierbij een belangrijke rol. Uiteindelijk weegt de huidige raad voor de kinderbescherming af, of een justitiële maatregel daadwerkelijk moet worden gevraagd.

Deze opzet biedt in de praktijk lang niet altijd een oplossing.

De huidige kinderbeschermingsmaatregelen worden meestal via de raad gevraagd, als de hulpverleningsmogelijkheden op vrijwillige basis al vrijwel zeker zijn uitgeput. In de notitie van het WIJN over Toekomstig Jeugd(beschermings)recht is beschreven, dat een justitiële maatregel gevolgd door hulpverlening van een kinderbeschermingsinstantie (voogdij- of gezinsvoogdij-instelling) vaak het enige is dat nog overblijft, omdat veel "vrijwillige" hulpverleningsinstellingen niets voor ongemotiveerde cliënten doen (113).

Het probleem in dergelijke gevallen is nu, dat de raad de noodzakelijke hulp en begeleiding volgens zijn doelstelling niet kan geven.

Hij moet alsnog naar andere hulpverlenende instellingen verwijzen.

Wanneer de raad uiteindelijk toch aan de rechter een maatregel vraagt moet hij daarbij een voorstel doen welke instelling met de uitvoering van de hulpverlening kan worden belast.

In onderdeel 6.3.4. van dit hoofdstuk zal ik nog op de plaats van de raad in de (jeugd)welzijnszorg ingaan.

Vooruitlopend daarop kan hier al wel worden gesteld, dat het vanuit een oogpunt van integratie van (jeugd)welzijnszorg goed zou zijn, dat de typische kinderbeschermingsorganisaties hun justitiële karakter verliezen en in principe elke

hulpverleningsinstelling de mogelijkheid zou moeten krijgen een beslissing van de rechter uit te lokken, naast de mogelijkheid tot verzoek hiertoe van de ouders en in de toekomst ook de minderjarige.

Het noodzakelijke onderzoek zou door een medewerker van deze particuliere instelling kunnen worden verricht en het rapport zou via de nieuwe jeugdraad naar de rechter kunnen worden gestuurd.

De jeugdraad kan dan marginaal beoordelen of het verzoek aan de daarvoor vereiste wettelijke grond voldoet. Wanneer de jeugdraad er aan twijfelt dat met het verzoek het welzijn van de minderjarige wel is gediend, dan kan hij zelf informatie inwinnen. De jeugdraad kan in een dergelijk geval ook tussen ouders en minderjarige en hulpverleningsinstelling bemiddelen of een andere oplossing zoeken.

Zowel de rechter als de jeugdraad zouden de mogelijkheid moeten hebben de zaak naar een andere hulpverleningsinstantie te verwijzen.

Dit geldt voor die gevallen waarin bij blijvend conflict tussen ouders/jeugdige en particuliere hulpverleningsinstelling, wellicht uit oneigenlijke motieven een rechterlijke maatregel zou worden gevraagd.

De in de raad vertegenwoordigde belangenverenigingen zouden een belangrijke rol kunnen spelen bij de voorlichting van de ouders over de consequenties van de maatregelen, en tevens bij conflicten een actieve en positieve rol kunnen spelen bij het zoeken naar een andere oplossing.

Hun representatie in de raad dient daarvoor garant te staan.

Tenslotte kan de nieuwe jeugdraad als werkelijk onafhankelijke instantie optreden als klachtenbureau in verband met de wijze van onderzoek, hulpverlening en het optreden van de maatschappelijk werker bij de particuliere organisatie.

6.3.2.7. Toezichthoudende taken

De huidige toezichthoudende taken dragen een tweeslachtig karakter.

Enerzijds betreft het toezicht op de inrichtingen door de minister en anderzijds het toezicht door de raad.

In de praktijk is er weinig van het toezicht door de raad terecht gekomen.

Uit de hiervoor gekozen opzet van het opdragen van hulpverleningstaken aan particuliere instellingen blijkt, dat een goed toezicht door de raden niet kan worden gemist. De raad zal moeten beoordelen of de door de hulpverleningsinstelling gevraagde beslissing aan de rechter voldoende juridische grondslag heeft.

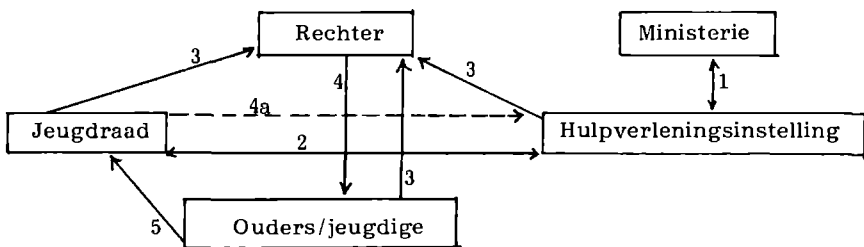
Tevens zal het toezicht op de uithuisplaatsingen door de particuliere instellingen en de toetsing van de criteria voor het al dan niet verlengen van termijnen door de jeugdraad dienen te geschieden.

Wil dit toezicht effectief kunnen zijn, dan zal een betere (sub)regionale spreiding van de raden noodzakelijk zijn, die aansluit bij de ontwikkelingen o.a. in de ambulante geestelijke volksgezondheid (RIAGG).

In onderdeel 6.3.4. zal ik daarop nader ingaan.

Een organisatie die aansluit bij de hulpverleningsmogelijkheden is daarbij noodzakelijk.

Schematisch overzicht van de toekomstige positie van de jeugdraden in verband met de toezichthoudende taken



- 1 Het Ministerie van Justitie of in de toekomst Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur houdt toezicht op de materiële omstandigheden van de uithuisplaatsing. Via erkenning, goedkeuring en subsidiëring houdt het Ministerie toezicht.
- 2 De jeugdraad houdt toezicht op de formele aspecten van de uithuisplaatsing met name of de gevraagde termijn in overeenstemming is met de wettelijke eisen, of tijdig en onder de nodige waarborgen (horen van ouders en jeugdige) verlenging bij de rechter is gevraagd etc.
- 3 Wanneer de hulpverleningsinstelling, of de ouders/jeugdige een maatregel aan de rechter hebben gevraagd, beoordeelt de jeugdraad of de gevraagde maatregel aan de wettelijke grond voldoet (zie 6.3.2.6.).
- 4 Wanneer de rechter de maatregel heeft uitgesproken
- 4a houdt de jeugdraad toezicht op het verloop.
- 5 Tenslotte werd hiervoor reeds beschreven dat de jeugdraad eveneens optreedt als onafhankelijk klachtenbureau.

6.3.2.8. Overige taken van de jeugdraad

Gezien het voorafgaande zal een groot aantal taken welke hulpverleningselementen in zich dragen van de huidige raden voor de kinderbescherming aan particuliere instanties worden overgedragen.

Daarnaast blijven er uiteraard nog taken over die ook in de toekomst door de jeugdraad dienen te worden verricht.

Als voorbeelden kunnen worden genoemd: kantongerechtszaken en onderzoeken inzake een verzoek tot naamswijziging.

Onder kantongerechtszaken worden ondermeer verstaan: voogdijvoorzieningen over weeskinderen, voogdijvoorzieningen over kinderen van minderjarige ongehuwde moeders (114) en voogdijvoorzieningen over buitenlandse kinderen, die na plaatsing voor adoptie in een Nederlands gezin in aanmerking komen.

In deze gevallen zijn de betrokkenen het meestal over de gezagsvoorzieningen eens. Het kan echter voorkomen dat er onenigheid heerst over de vraag wie met de voogdij of toezien-de voogdij moet worden belast. De jeugdraad kan ook tot het oordeel komen dat met de benoeming van de voorgestelde voogd het welzijn van de jeugdige niet is gediend.

Een nader maatschappelijk-werkonderzoek kan dan geboden zijn.

In de hiervoor genoemde eenvoudige gevallen zal in de toekomst de jeugdraad de rechter kunnen blijven adviseren. Wanneer echter een nader onderzoek noodzakelijk is, kan de jeugdraad dit het beste aan een particuliere instelling uitbesteden omdat een verdere hulpverlening niet uitgesloten is.

De hulpverleningsinstelling kan het advies over de voogdij en toezien-de voogdij via de raad aan de kantonrechter sturen. De raad kan een eventueel commentaar of nader advies aan de kantonrechter geven.

Bij naamswijzigingen vraagt de Minister van Justitie aan de raad om advies over de vraag of het in het belang van het kind is, het verzoek tot naamswijziging toe of af te wijzen. Wanneer alle betrokkenen het eens zijn, wordt deze vraag na een kort bureau-onderzoek beantwoord.

Soms hangt het verzoek tot naamswijziging samen met een omgangsregeling of een verzoek tot stiefouderadoptie. Ook kunnen andere motieven achter het verzoek verborgen liggen.

De raad doet in dergelijke gevallen dan wél een maatschappelijk-werkonderzoek.

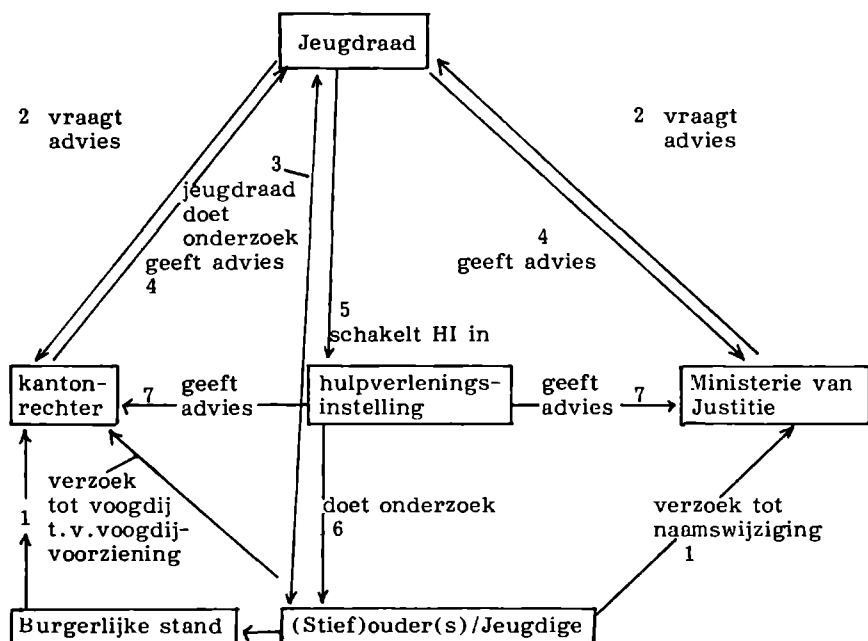
Gezien mijn voorstel wegens de hulpverleningsaspecten verschillende zaken door particuliere instellingen te laten onderzoeken en begeleiden, is ook een kritische beoordeling van deze verzoeken in verband met voogdijvoorziening en naamswijziging noodzakelijk. Wanneer er sprake is van noodzaak tot verdere hulpverlening dient de raad het summiere onderzoek af te sluiten en de zaak aan de particuliere instelling over te dragen.

Er zal echter sprake dienen te zijn van een gecoördineerd beleid per (sub)regio.

Aangezien de verschillende zaken nauw met elkaar kunnen samenhangen, is een zorgvuldige registratie van gegevens noodzakelijk.

Particuliere instellingen zouden uit de bij de jeugdraden vastgelegde registratie onder de hoogste waarborg voor de privacy en met instemming van de cliënt, gegevens moeten kunnen ontleen.

Schematisch overzicht van de toekomstige positie van de jeugdraad in kantongerechtszaken en verzoeken tot naamswijziging



- 1 De (stief)ouder(s) of jeugdige dienen een verzoek tot naamswijziging bij de Minister van Justitie in. Bij verzoeken tot voogdij en toeziende voogdijvoorziening wordt de kantonrechter van het opvallen van de voogdij door de ambtenaar van de Burgerlijke stand in enkele gevallen op de hoogte gesteld.
- 2 Het kantongerecht of het Ministerie vraagt de jeugdraad om advies.
- 3 De jeugdraad doet een kort onderzoek (bureau-onderzoek).
- 4 De jeugdraad geeft op basis van het onder 3 genoemde onderzoek advies.
- 5 Wanneer de jeugdraad nader onderzoek c.q. hulpverlening noodzakelijk acht, schakelt deze een hulpverleningsinstelling in.
- 6 De hulpverleningsinstelling verricht een maatschappelijk-werkonderzoek.
- 7 De hulpverleningsinstelling verleent advies op basis van het onder 6 genoemde onderzoek. Verdere hulpverlening kan worden gecontinueerd.

6.3.3. SAMENSTELLING VAN DE JEUGDRAAD

6.3.3.1. Algemeen

Bij een toekomstige reorganisatie van de raden voor de kindbescherming kan men, zoals ik reeds heb geschreven, een drietal hoofdwegen inslaan:

1. het verbeteren van de bestaande verhoudingen binnen de huidige raden (verbeteren van de verhouding bureau-college);
2. splitsing van de raad; organisatorische scheiding van bureau en college;
3. reorganisatie van het bureau *als resultaat* van een kritische beschouwing van de taken van de raden.

In het vorige onderdeel (6.3.2.) van dit hoofdstuk heb ik mij bij de keuze van de toekomstige taken van de nieuwe jeugdraad laten leiden door de gedachte dat vanuit het probleem, de concrete situatie zelf de oplossing moet worden gevonden. Dit betekent, dat men zich bij het bepalen van de toekomstige taken moet laten leiden door hetgeen de praktijk in de concrete situatie eist. Dit is gebaseerd op de gedachte dat dit resultaatsdenken aansluit bij het zoeken naar de voor de cliënten meest wenselijke oplossing (115). De concrete vertaling van deze gedachte voor de taken van de raden vond in het vorige onderdeel plaats. Op basis daarvan kwam ik tot de conclusie, dat die taken welke de huidige raden hebben en die hulpverleningselementen in zich dragen, beter naar het particulier initiatief kunnen worden overgebracht.

In dit onderdeel zullen na de kritische beschouwing van de taken de organisatorische gevolgen daarvan binnen de raden zelf aan de orde komen.

Destijds was de raad als college van particulieren met een ambtelijk secretaris opgezet. Het ambtelijk element (het bureau) heeft in de loop der jaren het college overvleugeld. De vele taken maakten het noodzakelijk dat beroepskrachten aan de raad werden verbonden. Het waardevolle karakter van het college als vertegenwoordiging van de burgers uit de maatschappij is echter nooit ontkend. Ik ben er dan ook voorstander van, dit dualistisch karakter van de raad te handhaven.

In mijn ogen dient ook de toekomstige jeugdraad uit een college en een bureau te bestaan. Beide moeten echter worden aangepast aan de eisen die de tijd stelt en de ontwikkelingen die zich in de maatschappij hebben voorgedaan.

De samenstelling van het college van particulieren en het ambtelijk bureau zal dan ook in belangrijke mate van die van de huidige raden voor de kindbescherming verschillen.

6.3.3.2. *Het college van de jeugdraad*

Voor de toekomstige samenstelling van het college van de jeugdraad wil ik in het kort naar enkele belangrijke uitgangspunten voor de samenstelling van de voorgedragen in het verleden teruggrijnen.

Tijdens de parlementaire behandeling van art. 385b (oud) BW had de Minister van Justitie in de Kamer toegezegd, dat de benoeming van de leden van de raden aan verschillende colleges zou worden overgelaten (3.2.3.). De uiteindelijke regeling in het Organisatiebesluit 1905 behelsde slechts "een aanbeveling voor de eerste samenstelling opgemaakt door de Commissaris in de Provincie en de president van de recht-bank". De wijze waarop de te benoemen leden werden aangezocht, geschiedde volgens het systeem van coöptatie.

In 1905 vroeg Mr. Kist zich reeds af, of het niet gewenst was, dat de commissie (Adviescommissie-Van Gilse) adviseerde naar een meer democratische samenstelling van de raden te streven.

In het rapport van de Commissie-Abbenhuis werden o.a. de resultaten van een enquête onder de leden en het personeel van de raden beschreven (5.6.2.2.). Veel leden bepleitten afschaffing van het systeem van coöptatie. Als alternatief noemde de commissie werving via advertenties en het aanschrijven van besturen van maatschappelijke groeperingen en organisaties.

Thans wordt bij verschillende raden wel met de aanbeveling van de Commissie-Abbenhuis rekening gehouden, maar in de praktijk doen zich daarbij problemen voor.

Mijns inziens kunnen deze op de navolgende wijze groten-deels worden ondervangen.

In het Organisatiebesluit jeugdraden zou een bepaling omtrent de samenstelling van deze jeugdraden dienen te worden opgenomen, welke te vergelijken is met § 14 van de Duitse Jugendwohlfahrtsgesetz. Zoals ik in 6.2.2.2. heb beschreven bestaat de Jugendwohlfahrtssausschuss uit leden van de volksvertegenwoordiging en door deze gekozen personen uit alle bevolkingslagen die in de jeugdwelzijnszorg ervaring hebben. Vertaald naar de Nederlandse situatie kunnen dit personen zijn, gekozen uit de leden van de gemeenteraden en personen die door de gemeenteraden uit alle bevolkingslagen kunnen worden gekozen en die in het (jeugd)welzijnswerk werkzaam zijn of daarin ervaring hebben. Dergelijke benoemingen kunnen geschieden op voorstel van de gemeentelijke welzijnscommissies.

Voor de samenstelling van regionale jeugdraden die het grondgebied van meerdere gemeenten omvatten kan de benoeming geschieden op een wijze die overeenkomstig is met de

samenstelling van de besturen van de huidige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Daarnaast dienen personen uit de in de regio van de jeugdraad werkzame particuliere instellingen in de jeugdraad te worden benoemd. Het voordeel van deze benoemingen is, dat zij aansluit bij het streven naar regionalisatie en decentralisatie dat ook de Kaderwet specifiek welzijn (KSW, Wet van 8 september 1982, Stb. 82, 539) en de Wet voorzieningen gezondheidszorg (WVG, Wet van 8 september 1982, Stb. 82, 563) kenmerkt. In deze wetten zijn tevens de waarborgen vastgesteld voor een democratisch functioneren van organisaties en instellingen, die "voorzieningen van kaderwet-welzijn uitvoeren" (art. 43 KSW) of door GS of B. en W. in te stellen commissies (art. 56 WVG).

Namens het bureau van de jeugdraad zou de secretaris en een of meer leden van het bureaupersoneel als vertegenwoordigers van het personeel in de raad moeten zijn vertegenwoordigd.

Tenslotte zouden ook de belangenvertegenwoordigers van ouders én minderjarigen in de raad moeten worden opgenomen. Aan de cliënten moeten meer mogelijkheden tot het dragen van medeverantwoordelijkheid worden geboden. Zowel in de besturen van particuliere instellingen als in het college van de raad moet er naar mogelijkheden worden gezocht, dat ook cliënten invloed op de besluitvorming in concrete zaken moeten kunnen hebben (116).

Volgens het rapport van de Commissie-Van der Burg dient democratisering te worden erkend als centraal beginsel vergelijkbaar met grondrechten of algemene beginselen van behoorlijk bestuur (117).

Het was de vraag of de raden op één lijn gesteld konden worden met gesubsidieerde instellingen. Het definitieve Regeringsstandpunt inzake het rapport van de Commissie-Van der Burg heeft hierover geen onduidelijkheid meer laten bestaan. Bepaald is dat, voorzover de raden als "pendant-instellingen" worden aangemerkt, zij met deze instellingen gelijk zijn (118). Wanneer het gaat om taken die de raad specifiek als overheidsinstantie zijn opgedragen, vallen ze buiten de eisen die ook inzake democratisering aan pendant-instellingen worden gesteld.

Gezien de door mij voorgestelde aanbeveling, een groot aantal taken naar particuliere instellingen over te brengen, betekent dit, dat de verwijzende taak van de raad in belangrijke mate nog zal toenemen. Alles pleit er dan ook voor aan de raad als pendant-instelling dezelfde democratiseringseisen als de particuliere instellingen op te leggen.

Tenslotte zal de raad als klachtenorgaan over het optreden van maatschappelijk werkers bij particuliere instellingen fun-

geren. Een democratische samenstelling van dit onafhankelijkke orgaan mét vertegenwoordigers van de particuliere instellingen én belangenvertegenwoordigers van ouders én jeugdigen waarborgt een betrokkenheid bij de besluitvorming rond de afhandeling van klachten.

6.3.3.3. *Het bureau van de jeugdraad*

De keuze voor een reorganisatie van het bureau van de raad met ontneming van die taken die hulpverleningselementen in zich hebben, heeft uiteraard ook consequenties voor de samenstelling van het bureau.

In het historisch gedeelte van dit boek heb ik beschreven hoe voorlichting en advisering van de rechter zich in de loop der tijd hebben ontwikkeld. Aanvankelijk waren alleen de leden van de voogdijraden daarmede belast. In de loop van de jaren '20 gingen de voogdijraden en het parket van de diensten van de ambtenaren voor de kindervetten gebruik maken. De voorlichting die door deze ambtenaren voor de kindervetten werd verricht, werd in het algemeen goed gewaardeerd (3.6.3.). Rond de jaren '30 gingen stemmen op die pleitten voor het onderbrengen van deze ambtenaren bij de voogdijraden.

Tijdens de parlementaire behandeling van het Wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen betreffende de voogdijraden, werd door verschillende leden van de Tweede Kamer ervoor gepleit, dat particuliere organisaties met het vooronderzoek in kinderveschermingsaangelegenheden belast moesten worden (4.3.5.). De minister had het vooronderzoek wél aan een particuliere vereniging willen opdragen, maar die was er volgens hem destijds nog niet.

De ambtenaren voor de kindervetten werden na de aanvaarding van het wetsontwerp bij de raden ondergebracht. Sinds de reorganisatie in 1956 werden bovendien speciaal opgeleide beroepskrachten (maatschappelijk werkers) bij de raden aangesteld. De totstandkoming van de code voor de maatschappelijk werker in 1962 heeft ertoe bijgedragen dat zich beroepswaarden en -normen hebben ontwikkeld, die ook tot veranderingen in de verhouding tot de cliënten leidden. Dat betekende dat de maatschappelijk werker naast de aandacht voor de individuele cliënt ook de interacties met diens omgeving bij het onderzoek ging betrekken. Het rapport werd een verslag en evaluatie van een reeds op gang gebrachte hulpverlening. Binnen de organisatie en de doelstellingen van de raden was voor dergelijke ontwikkelingen nauwelijks ruimte. Daardoor ontstond een spanning tussen het beroep van maatschappelijk werker en de functie van medewerker van het bureau.

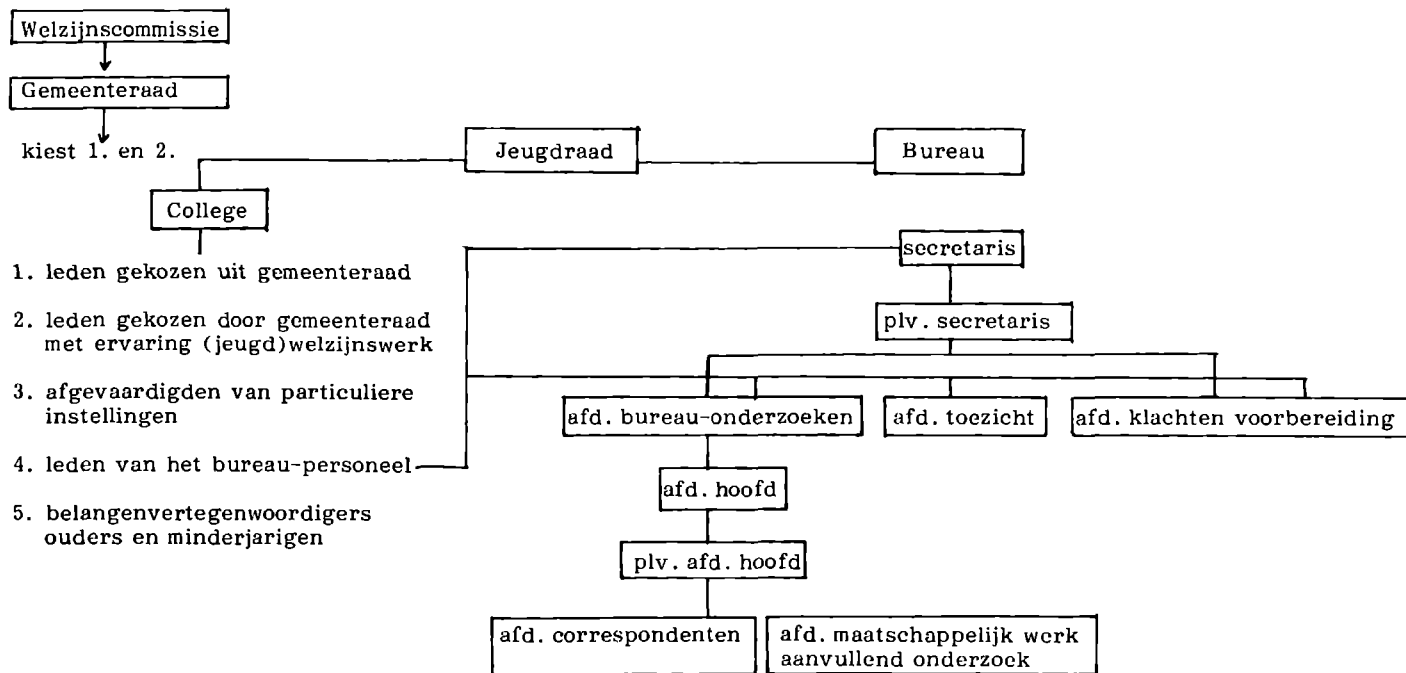
In onderdeel 6.3.2. heb ik aangegeven dat die taken van de raden welke hulpverleningsinstellingen in zich dragen naar het particulier initiatief moeten worden overgebracht. De nieuwe jeugdraad zou met minder taken moeten volstaan. Een gevolg daarvan is, dat voor de vervulling van de overige taken, de jeugdraad minder personeel nodig zal hebben. De particuliere organisaties zullen daarentegen met extra (zware) taken worden belast. Het personeel dat zij daarvoor nodig hebben kan bij de huidige raden voor de kinderscherming worden gevonden. Een aantal maatschappelijk werkers zal beslist bereid zijn de stap naar de particuliere organisaties te zetten, mits zij de voordelen verbonden aan hun ambtenarenstatus behouden. De situatie van vóór de reorganisatie van de voogdijraden wordt daarmee weer ten dele hersteld. Nieuw ten opzichte van de tijd van voor de reorganisatie is, dat nu veel gezinsvoogdij- en voogdijverenigingen zijn gefuseerd. Bovendien zijn adviesbureau's voor jongeren aan deze instellingen verbonden die op vrijwillige basis hulp verlenen. De geneigdheid tot het verlenen van hulp in een algemeen kader zal nu veel groter zijn dan dertig jaar geleden.

Anderzijds is de behoefte aan rechtsbescherming in de loop der jaren sterk gegroeid. Juist binnen de nogal ongrijpbare sfeer van het maatschappelijk werk is deze behoefte aan rechtswaARBorgen gegroeid. Bij de voorlichting en advisering door de raden aan de rechtbanken is dit pregnant naar voren gekomen. Wanneer mijn voorstel wordt gevolgd en voorlichting en advisering in een groot aantal zaken aan het particulier initiatief wordt overgedragen, blijft een behoefte aan rechtsbescherming zeker bestaan. Het verschil met de huidige situatie is, dat de raden dan als werkelijk onafhankelijk klachtenbureau ten opzichte van particuliere instellingen kunnen optreden. Op dit moment is van onafhankelijke klachtencommissies geen sprake. Bij het handhaven van de huidige raden met hun taken zou de instelling van een nieuwe onafhankelijke klachteninstantie noodzakelijk zijn. Het voordeel van de door mij geschetste reorganisatie is, dat een met kennis van recht én maatschappelijk-werkmethodiek versterkt bureau als onafhankelijk klachtenbureau ten opzichte van particuliere instanties kan optreden. Dit voorstel lijkt op het in België door Walgrave naar voren gebrachte idee van een hulpverleningsrechtbank, met naar ik verwacht meer realiteitsgehalte.

Samengevat kan worden gesteld, dat het toekomstige bureau van de jeugdraad veel minder maatschappelijk werkers kent en versterkt wordt met personen die kennis hebben van recht én maatschappelijk-werkmethodiek. Met name aan de combinatie van beide aspecten zou in de opleiding meer aandacht moeten worden besteed.

De financiële afdeling is in dit geheel buiten schot gebleven omdat ik mij met een reorganisatie van de financiële afdeling ook met de financiële taken van de raden had moeten bezighouden. De complexe materie van de onderhoudsbijdrage na (echt)scheiding en in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel, zou deel van een afzonderlijke studie uitmaken. In dat licht zou tevens de samenhang met de sociale verzekeringswetgeving en de taken en bevoegdheden van de gemeentelijke sociale diensten moeten worden gezien. Met de door mij gedane voorstellen ten aanzien van de taken en organisatie van de raden wordt voor een belangrijk deel de spanning tussen financiering in het kader van de sociale verzekeringswetgeving of financiering (van de kosten van uithuisplaatsing, etc.) in het kader van een maatregel verplaatst naar de particuliere instellingen. De angst dat door de particuliere instellingen op oneigenlijke gronden een maatregel wordt gevraagd (teneinde de kosten van uithuisplaatsing veilig te stellen) wordt ongegrond wanneer in de toekomst deze financiering niet langer door twee departementen geschiedt (Ministerie van Justitie en Ministerie van Sociale Zaken). Bovendien kan zoals ik hiervoor reeds heb geschreven, de jeugdraad waken tegen het op oneigenlijke gronden verzoeken van maatregelen aan de rechter.

Schematisch overzicht samenstelling jeugdraad



6.3.4. PLAATS VAN DE JEUGDRAAD IN DE (JEUGD)WEL- ZIJNSZORG

In het voorafgaande is op verschillende plaatsen de positie van de raad in het (jeugd)welzijnsveld reeds ter sprake gekomen. De verleiding is groot bij een beschouwing van de toekomstige plaats van de jeugdraad opnieuw een overzicht te geven van de ontwikkelingen die zich hierbij hebben voorgedaan. Ik zal mij in het navolgende echter in het kort beperken tot enkele centrale thema's die voor de plaats van de jeugdraad in de (jeugd)welzijnszorg van belang zijn.

Voor een goede organisatie van de hulpverlening dient, zoals ik hiervoor reeds heb aangeduid, te worden aangesloten bij de problemen die zich in de praktijk voordoen en dient men waarborgen te zoeken in een organisatie die zoveel mogelijk aansluit bij de wensen en de behoeften van de cliënten. Het particulier initiatief moet een aantal taken waarmee de huidige raden voor de kinderbescherming zijn belast, gaan uitvoeren. De overheid zal via een goedkeurings- en subsidiebeleid invloed moeten uitoefenen op de prioriteiten die binnen de hulpverlening worden gesteld. Tevens zal zij moeten nagaan of deze prioriteiten ook werkelijk worden gerealiseerd.

In het vorige hoofdstuk heb ik de problemen beschreven die binnen de (jeugd)welzijnszorg werden geconstateerd: gebrekkige samenwerking tussen hulpverleningsinstellingen, onzorgvuldige doorverwijzing en discontinuïteit in de hulpverlening (5.4.5.). Van diverse zijden werd een integrale aanpak van de jeugdbeschermingsproblematiek bepleit. Er werd een Gemengde (overheid en particulier initiatief) Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (G.I.W.J.) onder voorzitterschap van Dr. G. Mik ingesteld. Deze werkgroep heeft bij haar werkzaamheden gebruik gemaakt van de Knelpuntennota en de Structuurnota Gezondheidszorg 1974 van staatssecretaris Hendriks. De "Knelpuntennota, rapport van de beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving" van 1974 was eveneens met het oog op een integrale aanpak van de welzijnszorg tot stand gekomen. In de Knelpuntennota werden de problemen als volgt geformuleerd: "het ontbreekt in het welzijnsterrein in voldoende mate aan samenhang, bereikbaarheid, democratisch functioneren, flexibiliteit en rechtszekerheid".

Op basis van de aanbevelingen van de G.I.W.J. werd bij beschikking van 27 februari 1978 van de staatssecretarissen van Justitie, Onderwijs, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Volksgezondheid en Milieuhygiëne een "Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen" (IWRV) ingesteld. In de Interimrapporten I en II van de IWRV (resp. van febr. 1979 en okt. 1980, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage) werd gestreefd naar regionalisering, netwerk-

ontwikkeling, multifunctionaliteit en kleinschaligheid. Er zou één soort voorziening met een goede spreiding over het land en met goede relaties met de ambulante zorg in de regio waarin zij gelegen zijn moeten komen. In het kader van de ordening en planning hanteerde de IWRV de sub-regio als werkgebied. Naast deze aanbevelingen op het terrein van de benadering van samenhang en planning, beleid en financiering op het terrein van de residentiële zorg werd in 1979 ook een werkgroep voor de ambulante zorg opgericht. Deze "Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen" (I.W.A.P.V.) hield evenals de I.W.R.V. rekening met de Kaderwet specifiek welzijn en de Wet voorzieningen gezondheidszorg. Op het terrein van de ambulante zorg zou de gemeente het planningsniveau worden. De rijksoverheid diende de globale landelijke samenhang op deze terreinen te bevorderen en de provincie zou tot taak hebben de samenhang in de plannen tussen gemeenten onderling en tussen provincie en gemeenten door toetsing van de gemeentelijke plannen zoveel mogelijk te garanderen.

De ideeën van regionale samenwerking zijn aanvankelijk alleen aangeslagen bij de werkvormen in het ambulante veld. De Nederlandse Vereniging voor ambulante geestelijke gezondheidszorg (NVAGG) stimuleert de samenwerkingsactiviteiten. Zo is het beleid van de NVAGG gericht op de vorming van regionale instituten voor ambulante geestelijke gezondheidszorg (RIAGG's). Per 1 januari 1982 zijn er, althans bestuurlijk gezien, 45 RIAGG's en 2 grootstedelijke "interregionale samenwerkingsverbanden" gaan functioneren. Binnen deze samenwerkingsverbanden werken de afzonderlijke sociaalpsychiatrische diensten, medisch opvoedkundige bureaus en bureaus voor levens- en gezinsvragen nauw samen. De instituten voor multi-disciplinaire psychotherapie aarzelen nog om in de RIAGG op te gaan en de consultatiebureaus voor alcohol en drugs willen vooralsnog buiten de RIAGG-vorming blijven.

Gezien deze ontwikkelingen met name in de ambulante geestelijke gezondheidszorg is op den duur een aanpassing van de organisatie van de raden onontkoombaar. De huidige raden voor de kinderbescherming verwijzen immers nu al veelvuldig naar de medisch opvoedkundige bureaus, de bureaus voor levens- en gezinsvragen en de sociaalpsychiatrische diensten. Daar komt nog bij dat ook de fusies van gezinsvoogdij- en voogdijverenigingen leiden tot een (sub)regionale bundeling van jeugdbeschermingsactiviteiten. Nu al kan worden geconstateerd dat de raden de hun door de Commissie-Lamers toegedachte centrale plaats niet hebben. De uitgangspunten van de integrale aanpak van de welzijnszorg moeten ook voor de toekomstige jeugdraden van toepassing zijn. De ontwikkelingen in de praktijk wijzen reeds in die richting.

Dat betekent voor de toekomstige jeugdraden:

1. *voldoende samenhang*, middels coördinatie van het landelijk beleid door het Ministerie van Justitie;
2. *gemakkelijke bereikbaarheid*, door een (sub)regionale spreiding van de raden, aansluitend bij de (sub)regio-vorming in de ambulante geestelijke gezondheidszorg (RIAGG's);
3. *democratisch functioneren*, door het opnemen van bepalingen in het Organisatiebesluit jeugdraden omtrent een op democratische wijze samengestelde jeugdraad (6.4.3.);
4. *flexibiliteit*, door het op soepele wijze inspelen op de maatschappelijke binnen de (sub)regio geconstateerde tekorten in de voorzieningen op het terrein van de (jeugd)-welzijnszorg; hierover neemt de jeugdraad contact op met de betrokken gemeente(n) en doet aanbevelingen;
5. *rechtszekerheid*, door het optreden als onafhankelijk klachtenbureau ten aanzien van de wijze van hulpverlening en het optreden van de maatschappelijk werkers van de particuliere instellingen ten opzichte van de cliënten.

6.3.5. SAMENVATTING

In onderdeel 6.3. heb ik in grote lijnen een nieuwe jeugdraad op basis van de historische ontwikkeling van de voorgedijraden, raden voor de kinderbescherming en huidige knelpunten geschetst. De situatie is ten opzichte van het einde van de vorige eeuw bij het ontstaan van de voorgedijraden drastisch gewijzigd. Een verouderd maatregelenpakket, een verouderde visie op scheiding van voorlichting en hulpverlening en spanningen binnen en buiten de raden, dat alles vormt de grondslag voor het zoeken naar nieuwe wegen. Ik heb daarbij een drietal hoofdwegen aangeduid en mijn keuze op één bepaald, na een historische toetsing van de huidige taken van de raden.

Wat betreft de samenstelling van de raad kan aansluiting worden gezocht bij § 14 van de Duitse Jugendwohlfahrts-gesetz. De lokale overheid kan een belangrijke rol bij de samenstelling van de jeugdraad gaan spelen. Naast personen die werkzaam zijn of ervaring hebben in het (jeugd)welzijns-werk kunnen ook vertegenwoordigers uit de in de regio werkzame particuliere instellingen in de jeugdraad worden benoemd. Tenslotte doet een vertegenwoordiging van cliënten en personeel in de jeugdraad recht aan een democratisch functioneren.

Het bureau van de jeugdraad zal minder maatschappelijke werkers tellen dan thans het geval is. Voor een belangrijk

deel zullen deze naar het particulier initiatief overgaan ten einde aldaar de gecompliceerde taken te helpen vervullen die de raad vroeger zelf had. De behoefte aan rechtsbescherming van de burgers is echter sterk gegroeid. De raden zullen voor de vervulling van hun taak als onafhankelijk klachtenbureau met meer juridisch geschoold personeel, dat kennis heeft van maatschappelijk-werkproblematiek moeten worden uitgerust.

In een breder kader bezien heb ik tot slot van dit werkstuk de plaats van de jeugdraad in de (jeugd)welzijnszorg beschreven. Met name op het terrein van de ambulante geestelijke volksgezondheid vindt samenwerking op subregionaal niveau plaats. Gezien de nauwe contacten die de raad ook met deze hulpverleningsinstellingen heeft, lijkt op den duur een aanpassing van de raad in deze jeugdwelzijnsstructuur noodzakelijk. De structuur is hier echter het gevolg van de probleemgerichte benadering. Als uitgangspunten dienen daarbij te gelden: voldoende samenhang, gemakkelijke bereikbaarheid, democratisch functioneren, flexibiliteit en rechtszekerheid.

Noten bij hoofdstuk 6

1. L. Schmitz, Die Fürsorgeerziehung Minderjähriger, Düsseldorf, 1901, p. 13.
2. Die Fürsorgeerziehung in Deutschland und den Niederlanden, Ein Vergleich von Anna Frein von Elverfeldt GT von Beverfoerde-Werries, Munster Westfalen.
3. Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Weimarer Verfassung.
4. Einführung Geschichte und Wesen des Jugendwohlfahrtsgesetzes, p. 3. Jugendwohlfahrtsgesetz. Kommentar von Dr. Karl-Wilhelm Jans und Dr. Günter Happe Stand 7 Lieferung juli 1982, Deutsche Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer.
5. § 1 JWG lautet:
 1. Jedes deutsche Kind hat ein Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit.
 2. Das Recht und die Pflicht der Eltern zur Erziehung werden durch dieses Gesetz nicht berührt. Gegen den Willen des Erziehungsberechtigten ist ein Eingreifen nur zulässig, wenn ein Gesetz es erlaubt.
 3. Insoweit der Anspruch des Kindes auf Erziehung von der Familie nicht erfüllt wird, tritt, unbeschadet der Mitarbeit freiwilliger Tätigkeit, öffentliche Jugendhilfe ein."
6. M. Rood-De Boer, Ouders en kinderen, aspecten van het familierecht, Amsterdam, 2e druk, p. 162. Ac. proefschrift (z.j.).
7. § 2 JWG:
 1. Organe der öffentlichen Jugendhilfe sind die Jugendwohlfahrtsbehörden (Jugendämter, Landesjugendämter, oberste Landesbehörden), soweit nicht gesetzlich die Zuständigkeit anderer öffentlicher Körperschaften oder Einrichtungen, insbesondere der Schule, gegeben ist.
 2. Die öffentliche Jugendhilfe umfasst alle behördlichen Massnahmen zur Forderung der Jugendwohlfahrt (Jugendpflege und Jugendfürsorge) und regelt sich, unbeschadet der bestehenden Gesetz, nach den folgenden Vorschriften."
8. Bundesverfassungsgericht 18 juli 1967 GBG1. I S. 896.
9. § 12 lid (2): "Jede kreisfreie Stadt und jeder Landkreis errichten ein Jugendamt".
10. § 12 lid (3): "Die oberste Landesbehörde kann die Errichtung eines gemeinsamen Jugendamts durch benachbarte Stadt- und Landkreise sowie eines Jugendamts durch kreisangehörige Gemeindeverbände oder Gemeinden zulassen. Im Bedarfsfalle können in einer Gemeinde mehrere Jugendämter errichtet werden."
11. Friedeberg/Polligkeit/Giese, Das Gesetz für Jugendwohlfahrt, Kommentar München, 1972, p. 84.
12. Niedersachsen: Gesetz zur Ausführung des JWG vom 13.12.1962 (GVBl. S. 246).
Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Ausführung des JWG in der Fassung vom 1.7.1965 (GVBl. S. 248).

13. § 13 lid (1): "Zusammensetzung, Verfassung und Verfahren des Jugendamts werden auf Grund landesrechtlicher Vorschriften geregelt."
14. § 13 lid (2): "Das Jugendamt besteht aus dem Jugendwohlfahrtsausschuss und der Verwaltung des Jugendamts."
15. § 1 lid (2): "Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt - AG JWG, Gesetze des Landes Nordrhein-Westfalen". Dr. Ernst von Hippel und Helmut Rehborn stand vom 1. Juli 1982, München, nr. 165.
16. § 14 JWG:
"(1) Dem Jugendwohlfahrtsausschuss müssen angehören
 1. Mitglieder der Vertretungskorperschaft und in der Jugendwohlfahrt erfahrene oder tatige Männer und Frauen aller Bevölkerungskreisen, die von der Vertretungskorperschaft zu wählen sind,
 2. Männer und Frauen, die auf Vorschlag der im Bezirk des Jugendamts wirkenden Jugendverbände und der freien Vereinigungen der Jugendwohlfahrt durch die Vertretungskorperschaft zu wählen sind. Die freien Vereinigungen und die Jugendverbände haben Anspruch auf zwei Fünftel der Zahl der stimmberechtigten Mitglieder des Ausschusses,
 3. der Leiter der Verwaltung oder ein von ihm bestellter Vertreter,
 4. der Leiter der Verwaltung des Jugendamts,
 5. ein Arzt des Gesundheitsamts,
 6. Vertreter der Kirchen und der jüdische Kultusgemeinde,
 7. ein Vormundschaftsrichter, ein Familienrichter oder ein Jugendrichter.Landesrecht bestimmt, wer die Vertreter zu Nummern 5 und 7 benennt.
(2) Nach näherer Bestimmung des Landesrechts und der Verfassung des Jugendamts können weitere Personen dem Jugendwohlfahrtsausschuss angehören.
(3) Stimmberechtigte Mitglieder sind nur die unter Absatz 1, Nr. 1 und 2 aufgeführten Personen. Die übrigen Mitglieder haben nur beratende Stimme. Ob der Leiter der Verwaltung und der Leiter der Verwaltung des Jugendamts stimmberechtigt sind oder beratend teilnehmen, bestimmt sich nach Landesrecht."
17. § 15 JWG: "Der Jugendwohlfahrtsausschuss befasst sich anregend und fördernd mit den Aufgaben der Jugendwohlfahrt. Er beschliesst im Rahmen der von der Vertretungskorperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse über die Angelegenheiten der Jugendhilfe. Er soll in Fragen der Jugendwohlfahrt vor jeder Beschlussfassung der Vertretungskorperschaft gehört werden und hat das Recht, an sie Anträge zu stellen. Er tritt nach Bedarf, zumindest sechsmal im Jahr, zusammen und ist auf Antrag von mindestens einem Drittel der stimmberechtigten Mitglieder einzuberufen."
18. Friedeberg/Polligkeit/Giese, a.w., p. 89: "Nicht zu den Aufgaben des JWA gehört die Entscheidung in Einzelfällen. Der Vollzug des JWG im Verhältnis zum einzelnen Minderjährigen stellt ein Geschäft der laufenden Verwaltung dar, die dem Leiter der Verwaltung obliegt. Wie weit Einzelfälle als Anregung und Beispiele in die Beratungen des JWA eingeführt werden, ist unter Beachtung der Grundsätze des Amtsgeheimnisses vom Leiter der Verwaltung zu entscheiden. Einen Anspruch auf Akteneinsicht haben der JWA oder einzelne seiner Mitglieder nicht."
19. § 16 JWG:
"(1) Die laufenden Geschäfte des Jugendamts werden von dem Leiter der Verwaltung oder in seinem Auftrag von dem Leiter der Verwaltung des Jugendamts im Rahmen der Satzung und der Beschlüsse der

zuständigen Vertretungskorperschaft und des Jugendwohlfahrtsausschuss geführt.

(2) Zum Leiter der Verwaltung des Jugendamts dürfen nur Personen bestellt werden, die auf Grund ihres Charakters, ihrer Kenntnisse, ihrer Erfahrungen und in der Regel auf Grund einer fachlichen Ausbildung eine besondere Eignung für die Jugendhilfe haben; vor ihrer Bestellung ist der Jugendwohlfahrtsausschuss zu hören.

(3) Für die Auswahl und Ausbildung der in der Verwaltung des Jugendamts auf den Gebiet der Jugendwohlfahrt tätigen Fachkräfte stellt die oberste Landesbehörde Richtlinien auf und legt die allgemeinen Voraussetzungen für die Eignung fest."

20. § 18 JWG: "Der Leiter der Verwaltung des Jugendamts kann im Rahmen der Beschlüsse des Jugendwohlfahrtsausschuss die Erledigung einzelner Geschäfte oder Gruppen von Geschäften besonderen Ausschüssen sowie freien Vereinigungen der Jugendwohlfahrt, Jugendverbänden oder einzelnen in der Jugendwohlfahrt erfahrenen und bewährten Männern und Frauen widerruflich übertragen. Das Nähere regelt die oberste Landesbehörde. Die Verpflichtung des Jugendamts für die sachgemasse Erledigung der ihm obliegenden Aufgaben Sorge zu tragen, wird hierdurch nicht berührt."
21. M. Rood-De Boer, a.w., p. 163. Zij verwijst daarbij naar het ontwerp Arbeids Gemeenschap für Jugendpflege und Jugendfürsorge. Absch. III Massnahmen. D. öffentliche Erziehungshilfe en het ontwerp Allgemeiner Fürsorge Erziehungstag, 1. Teil, § b 1.
22. § 66 JWG lid 1: "Das Vormundschaftsgericht kann im Verfahren nach § 64 zur Beurteilung der Persönlichkeit des Minderjährigen die Untersuchung durch einen Sachverständigen anordnen."
23. § 4 JWG:
Besondere jugendfürsorgerische Aufgaben. Aufgaben des Jugendamts sind:
1. der Schutz der Pflegekinder gemäss den §§ 27 bis 36,
2. die Mitwirkung im Vormundschaftswesen gemäss den §§ 37 bis 54a,
3. die Mitwirkung bei der Erziehungsbeistandschaft, der Freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung gemäss den §§ 55 bis 77,
4. die Jugendgerichtshilfe nach den Vorschriften des Jugendgerichtsgesetzes,
5. die Mitwirkung bei der Beaufsichtigung der Arbeit von Kindern und jugendlichen Arbeitern nach näherer landesrechtlicher Vorschrift,
6. die Mitwirkung bei der Fürsorge für Kriegerwaisen und Kinder von Kriegsbeschädigten,
7. die Mitwirkung in der Jugendhilfe bei den Polizeibehörden, insbesondere bei der Unterbringung zur vorbeugenden Verwahrung, gemäss näherer landesrechtlicher Vorschrift.
24. § 5 JWG lid 1: "Allgemeine erzieherische Aufgaben. (1) Aufgabe des Jugendamts ist es ferner, die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen, zu fordern und gegebenenfalls zu schaffen, insbesondere für
1. Beratung in Fragen der Erziehung,
2. Hilfen für Mutter und Kind vor und nach der Geburt,
3. Pflege und Erziehung von Säuglingen, Kleinkindern und von Kindern im schulpflichtigen Alter ausserhalb der Schule,
4. erzieherische Betreuung von Säuglingen, Kleinkindern, Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Gesundheitshilfe,
5. allgemeine Kinder- und Jugenderholung sowie erzieherische Betreuung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Familienerholung,
6. Freizeithilfen, politische Bildung und internationale Begegnung,

7. Erziehungshilfen während der Berufsvorbereitung, Berufsausbildung und Berufstätigkeit einschliesslich der Unterbringung ausserhalb des Elternhauses,
8. erzieherische Massnahmen des Jugendschutzes und für gefährdete Minderjährige.

Massnahmen nach den Nummern 1 und 5 bis 7 können sich auf Personen über 18 Jahre erstrecken 1). 1) Fassung gemäss Gesetz zur Neuordnung des Volljährigkeitsalters vom 31. Juli 1974 (BGBl. I S. 1713).

25. Jugendhilfe vor neuen Strukturen. Kindes-Elternrecht-Nichtehelinge nrecht in Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft, Schriften des Deutschen Instituts für Vormundschaftswesen Band 6. Deutsches Institut für Vormundschaftswesen Heidelberg 1974.
26. Abschlussbericht zum JHG-Praxistest vom 15. August 1977.
27. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Sozialgesetzbuches (SGB) Jugendhilfe vom 8. November 1978, (BT Drucksache 8/2571/1979).
28. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Jugendhilfe vom 1. Juni 1979 (BT Drucksache 8/3108/1979).
29. Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode. Bericht des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit (13. Ausschuss), BT Drucksache 8/4080 21.05.80.
30. BT Drucksache 8/4080, a.w., p. 47.
31. Dr. Karl-Wilhelm Jans und Dr. Gunther Happe, Jugendwohlfahrtsge setz, Kommentar, Einführung B p. 8. Stand 7 Lieferung juli 1982.
32. Elie Alifandari, Aide Sociale, Action Sociale. Dalloz, Parijs 1977, p.4.
33. John Locke, Two treatises of civil government, 1690.
34. Jean Jacques Rousseau, Du contrat social ou Principes du droit poli- tiques, 1762.
35. Frankrijk is administratief in 95 departementen verdeeld.
36. M. Rood-De Boer, Wetgeving in verband met vondelingen, NJB 14 april 1979, afl. 15, p. 305.
37. Naast de ontzetting uit het ouderlijk gezag heeft de rechter de moge- lijkheid de ouders bepaalde rechten te ontnemen (art. 379-1 Code Ci- vil). Code Civil, Petits Codes Dalloz, Quatre-vingtième édition, 1980-1981 Paris.

Art 378 Peuvent être déchus de l'autorité par une disposition ex- presse du jugement pénal les père et mère qui sont condamnés, soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'une crime ou délit commis sur la personne de leur enfant, soit comme coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis par leur enfant.

Cette déchéance est applicable aux ascendants autres que les père et mère pour la part d'autorité parentale qui peut leur revenir sur leurs descendants.

Art. 378-1 Peuvent être déchus de l'autorité parentale, en dehors de toute condamnation pénale, les père et mère qui, soit par de mau- vais traitements, soit par des exemples pernicieux d'ivrognerie habi- tuelle, d'inconduite notoire ou de délinquance, soit par un défaut de soins ou un manque de direction, mettent manifestement en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant.

Peuvent pareillement en être déchus, quand une mesure d'assistance éducative avait été prise à l'égard de l'enfant, les père et mère qui, pendant plus de deux ans, se sont volontairement abstenue d'exercer les droits en de remplir les devoirs que leur laissait l'article 375-7. L'action en déchéance est portée devant le tribunal de grande instan- ce, soit par le ministère public, soit par un membre de la famille ou le tuteur de l'enfant.

Art. 379-1 Le jugement peut, au lieu de la déchéance totale se bor- ner à prononcer un retrait partiel de droits, limité aux attributs

qu'il spécifie. Il peut aussi décider que la déchéance ou le retrait n'auront d'effet qu'à l'égard de certains des enfants déjà nés.

38. Art. 375: Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, du gardien ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Le juge peut se saisir, d'office à titre exceptionnel.

Elles peuvent être ordonnées en même temps pour plusieurs enfants relevant de la même autorité parentale.

39. Art. 375-2: Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre. Cette personne ou ce service est chargé de suivre le développement de l'enfant et d'en faire rapport au juge périodiquement.

Le juge peut aussi subordonner le maintien de l'enfant dans son milieu à des obligations particulières, telles que celle de fréquenter régulièrement un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé, ou d'exercer une activité professionnelle.

40. Art. 375-3: S'il est nécessaire de retirer l'enfant de son milieu actuel, le juge peut décider de le confier:
1. A celui des père et mère qui n'en avait pas la garde;
 2. A un autre membre de la famille ou à un tiers digne de confiance;
 3. A un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation ordinaire ou spécialisé;

4. Au service départementale de l'aide sociale à l'enfance.

Toutefois, lorsqu'une requête en divorce a été présentée ou un jugement de divorce rendu entre les père et mère, ces mesures ne peuvent être prises que si un fait nouveau de nature à entraîner un danger pour le mineur s'est révélé postérieurement à la décision statuant sur la garde de l'enfant. Elles ne peuvent faire obstacle à la faculté qu'aura le tribunal de décider, par application de l'article 302, à qui l'enfant devra être confié. Les mêmes règles sont applicables à la séparation de corps.

41. Décret no. 56-149, 24 janvier 1956, portant codification des textes législatifs concernant la famille et l'aide sociale.

42. In mei 1982 het "Ministerie des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale".

43. Art. 77 lid 1 CFAS: "Dans chaque département, le service de l'aide sociale à l'enfance est placé sous l'autorité du préfet.

44. De ASE valt in feite onder twee Ministeries, aangezien de directeur van de DASS ondergeschikt is aan de Préfet, die op zijn beurt weer hiërarchisch ondergeschikt is aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

45. Opgericht door Décret no. 64-783 van 30 juli 1964 en directive no. 105 van 25 mei 1969.

46. Zie schema. Bijlage I van Pierre Verdier, a.w., p. 24/25.

47. Pierre Verdier. Guide pratique de Aide Sociale à l'Enfance. Edition Centurion 1975, p. 26.

48. De meeste Franse "départements" zijn in districten van zo'n 50.000-60.000 inwoners verdeeld.

49. Doctoraal scriptie P.M.M. Mostermans, "Les enfants abandonnés" naar aanleiding van een stage in Frankrijk, Nijmegen, december 1982, p. 15.

50. P.M.M. Mostermans, a.w., p. 16.
51. Art. 388 Code Civil, ingevoegd bij de wet van 5 juli 1974 no. 74-631 "Le mineur est l'individu de l'un ou de l'autre sexe qui n'a point encore l'âge de dix-huit ans accomplis".
52. Pierre Verdier, a.w., p. 18/19.
53. Pierre Verdier, a.w., p. 37, circulaire van 2 oktober 1963, de circulaire no. 26 van 17 oktober 1972 "sur les clubs et équipes de préventions", de circulaire van 8 maart 1973 no. 9, 13 juli 1973, no. 31, 23 oktober 1973, no. 50, 29 maart 1974, no. 21, 23 juli 1974, no. 1568 en 16 januari 1975, no. 2.
54. Art. 1^{er} Décret no. 59-100 van 7 januari 1959 "Dans chaque département le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale est chargé, sous l'autorité du préfet, d'exercer une action sociale préventive auprès des familles dont les conditions d'existence risquent de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de leurs enfants".
55. Art. 45 CFAS "Les mineurs de l'un ou de l'autre sexe entrant dans l'une des catégories énumérées ci-après sont placés, soit sous la protection, soit sous la tutelle du service de l'aide sociale à l'enfance. Sont placés sous la protection du service de l'aide sociale à l'enfance, les mineurs ci-après dont le lien familial n'est pas rompu totalement:
 - Les enfants surveillés,
 - Les enfants secourus,
 - Les enfants recueillis temporairement,
 - Les enfants en garde.Sont placés sous la tutelle du service de l'aide sociale à l'enfance les pupilles de l'Etat".
56. Enfants surveillés art. 46 CFAS.
Enfants secourus art. 47 CFAS.
Enfants recueillis temporairement art. 48 CFAS.
Enfants en garde art. 49 CFAS.
Pupilles de l'Etat art. 50 e.v. CFAS.
57. P.M.M. Mostermans, a.w., p. 46, over art. 50-4^o CFAS.
58. Pierre Verdier, a.w., p. 32, schema II.
59. Art. 5 Décret no. 59-100 van 7 januari 1959 "Dans chaque département, il est institué auprès du préfet un conseil de protection de l'enfance destiné à assurer la collaboration entre les différents services concourant à la protection de l'enfance en danger et à provoquer toutes études en cette matière.
60. Décret no. 67-161 van 24 februari 1967.
61. E. Alfandari, a.w., p. 555.
62. Art. 287-1 Code Civil "Avant de statuer sur la garde des enfants provisoire ou définitive, et sur le droit de visite, le juge peut donner mission à toute personne qualifiée d'effectuer une enquête sociale. Celle-ci a pour but de recueillir des renseignements sur la situation matérielle et morale de la famille, sur les conditions dans lesquelles vivent et sont élevés les enfants et sur les mesures qu'il y a lieu de prendre dans leur intérêt. Si l'un des époux conteste les conclusions de l'enquête sociale, il peut demander une contre-enquête. L'enquête sociale ne peut être utilisée dans le débat sur la cause du divorce."
63. Art. 8 lid 4 "Il recueillera, par une enquête sociale, des renseignements sur la situation matérielle et morale de la famille, sur le caractère et les antécédents du mineur, sur sa fréquentation scolaire, son attitude à l'école, sur les conditions dans lesquelles il a vécu ou a été élevé". Ordonnance van 2 februari 1945, Code Pénal, Petits Codes Dalloz 79e editie '81-'82, p. 45.

64. Art. 10 lid 2 en 3 van de ordonnance van 2 februari 1945, a w., p 47, gewijzigd bij wet van 24 mei 1951
Ils pourront charger de l'enquête sociale les services sociaux ou les personnes titulaires d'un diplôme de service social, habilités a cet effet.
Le juge des enfants et le juge d'instruction pourront confier provisoirement le mineur
1. A ses parents, à son tuteur ou à la personne qui en avait la garde, ainsi qu'à une personne digne de confiance,
 2. A un centre d'accueil,
 3. A une section d'accueil d'une institution publique ou privée habilitée a cet effet,
 4. Au service de l'assistance à l'enfance ou a un établissement hospitalier,
 5. A un établissement ou a une institution d'éducation, de formation professionnelle ou de soins, de l'Etat ou d'une administration publique habilitée.
65. Lode Walgrave, De bescherming voorbij, Antwerpen 1980, p. 80
66. Lode Walgrave, a w , p. 119, noot 1.
67. De Commissies-Struye (1947), Nossent (1953) en Cornil (1954).
68. Wetsontwerp nr. 637-1 van 13 september 1963.
69. Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, Stb. 15 IV 1965 (1) (2)
70. Over het verschil tussen het "rechtsmodel" en het "welzijnsmodel" schrijft J. Junger-Tas, Justitiële Kinderbescherming en hulpverlening, Justitiële Verkenningen, nr 3/1980, p 5.
71. Overigens lijken de jeugdbeschermingscomités niet helemaal op de raden voor de kinderbescherming. Qua samenstelling is er wel enige gelijkenis met de commissies van de raden (het College), zie vergelijking in 6 2.2.4.
72. Volgens art. 3 lid 2 en lid 3 wordt 1/3 op voordracht van de Minister van Nationale opvoeding en 1/3 op voordracht van de Minister van Volksgezondheid en het gezin benoemd. Uit personen die zich actief in de jeugdbescherming met de jeugd hebben beziggehouden, werden maximaal drie leden door cooptatie benoemd. Vergelijk in dit verband de samenstelling met de Jugendwohlfahrtsausschuss in Duitsland (6.2.2.2.).
73. Art. 64 In elk gerechtelijk arrondissement wordt een sociale dienst voor jeugdbescherming opgericht, samengesteld uit vaste afgevaardigden.
Die dienst bestaat uit twee afdelingen
- a. een afdeling waarvan de afgevaardigden ter beschikking van de jeugdbeschermingscomités worden gesteld,
 - b. een afdeling waarvan de afgevaardigden ter beschikking worden gesteld van de rechterlijke overheden die met de toepassing van deze wet zijn belast.
- De vaste afgevaardigden bij de jeugdbescherming zijn aan het statuut van het rijkspersoneel onderworpen en zij staan administratiefrechtelijk onder het gezag van de Minister van Justitie
Zij vervullen, onder de verantwoordelijkheid en de leiding van de met de jeugdbescherming belaste overheden tot wier beschikking zij gesteld zijn, de hun door dezen opgelegde opdrachten.
Aan iedere afdeling van de sociale dienst voor jeugdbescherming kunnen door de overheden te wier beschikking zij is gesteld, vrijwillige afgevaardigden worden toegevoegd. Op het stuk van vergoeding wegens reis- en verblijfkosten worden deze afgevaardigden gelijkgesteld met de vaste afgevaardigden bij de jeugdbescherming.

74. Niettegenstaande het verplicht karakter van de opvoedingsbijstand, die met onze ondertoezichtstelling kan worden vergeleken, is het duidelijk dat zowel bij de ouders als bij de jeugdige een zekere mate van bereidheid tot medewerking aanwezig moet zijn. Aangezien de wet van 1965 leidde tot een toenemend aantal plaatsingen in inrichtingen in België is met opvoedingsbijstand in Dendermonde en Bergen geëxperimenteerd. Deze experimenten duurden van 1972 tot eind 1975. Opvoedingsbijstand werd toegepast als een intensieve begeleiding van het gezin en is in de praktijk een succes gebleken. (E. Verhellen en M. Mylemans. Een experiment van preventieve sociale actie en opvoedingsbijstand, Brussel, Ministerie van Justitie, 1975.)
75. Art. 34. Wanneer zij de volledige of gedeeltelijke ontzetting van de ouderlijke macht uitspreekt, wijst de jeugdrechtbank de persoon aan die, onder haar toezicht, de in artikel 33, 1° en 2°, vermelde rechten waarvan de ouders of een van hen ontzet zijn, zal uitoefenen en de overeenkomstige verplichtingen zal nakomen, of vertrouwt zij de minderjarige toe aan het jeugdbeschermingscomité, dat iemand aanwijst om de genoemde rechten uit te oefenen, nadat zijn aanwijzing door deze rechtbank is gehomologeerd op vordering van het openbaar ministerie.
76. Gerda de Bock, Overheen jeugd en recht, Een bijdrage tot het vinden van een nieuw jeugdrecht, Antwerpen, 1982, p. 64.
77. Op dit moment is deze regeling van art. 38 van de Belgische wet op de jeugdbescherming nog uitzondering. Wanneer het ontwerp-Gol in België zou worden ingevoerd, zou dat betekenen dat jongeren van 16-18 jaar automatisch voor de gewone rechtbank verschijnen wanneer het gaat om feiten waarbij "geweld tegen personen" is gebruikt. De huidige uitzonderingsregel van verwijzing van 16-18 jarigen zou dan voor de leeftijdscategorie van 14-16 jaar gaan gelden. Hierover Federatie Werkgroepen Bijzondere Jeugdzorg, Gol wil jongeren sneller en rechteloos de cel in, Panopticon 1982, p. 347 e.v.
78. Gerda de Bock, a.w., p. 65/66. Een dergelijk onderzoek is gebaseerd op art. 50 van de wet betreffende de jeugdbescherming. Dit artikel dient ook als wettelijke grondslag voor onderzoeken naar de persoonlijkheid en het milieu van minderjarigen in andere (civiele) zaken, bijv. tot wijziging van het Belgische hoede- en omgangsrecht. (Dr. F. Vanheule, Hoede- en omgangsrecht na echtscheiding in België, Familie- en Jeugdrecht 1979/1-4, p. 106 e.v.).
Art. 50. De jeugdrechtbank treft alle maatregelen en doet alle navoringen verrichten die dienstig zijn om de persoonlijkheid van de betrokken minderjarige en het milieu waarin zij worden grootgebracht, te kennen en om uit te maken wat hun belang is en welke middelen voor hun opvoeding of behandeling geschikt zijn.
Zij kan een maatschappelijk onderzoek doen verrichten door bemiddeling van een afgevaardigde bij de jeugdbescherming en de minderjarige aan een medisch-psychologisch onderzoek onderwerpen, indien zij haar medegedeelde dossier, dat eventueel de inlichtingen bevat die door bemiddeling van het jeugdbeschermingscomité zijn ingewonnen, niet voldoende acht.
Buiten het geval waarin een als overtreding omschreven feit krachtens artikel 36, 4°, bij de jeugdrechtbank is aanhangig gemaakt, kan zij de zaak onder de in artikel 38 bepaalde voorwaarden uit handen geven na de in het vorige lid bedoelde maatschappelijke en medisch-psychologische onderzoeken te hebben doen verrichten.
79. Gerda de Bock, a.w., p. 103.
80. Art. 45. De zaak wordt bij de jeugdrechter aanhangig gemaakt (i. in aangelegenheden bedoeld in titel II, hoofdstuk II, van deze

- wet en in de artikelen 361, §3 en 367, §7, laatste lid, van het Burgerlijk Wetboek, en onverminderd de artikelen 350, 353, 367, §2, 478 en 479 van hetzelfde Wetboek) bij een verzoekschrift ondertekend, al naar het geval, door de vader, de moeder, de voogd, de toeziende voogd, de curator, het lid van de familieraad, het familielid of het lid van de commissie van openbare onderstand, of bij dagvaarding op verzoek van het openbaar ministerie.
81. Dr. F. Vanheule, a.w., p. 113.
 82. Gerda de Bock, a.w., p. 31.
 83. Lode Walgrave, De bescherming voorbij, Ontwerp van een emanciperende jeugdkriminologie, Antwerpen, 1980, p. 114.
 84. Lode Walgrave, a.w., p. 116.
 85. Alternatieve hulpverlening en jeugdrechtspraak. Complement of contradictie? P. Ponsaers, T. Roseeuw, N. Vettenburg en L. Walgrave, Paenopticon, 1982, p. 518 e.v.
 86. Lode Walgrave, a.w., p. 178 e.v.
 87. Eerder schreef ik dat hiermee de beoogde scheiding tussen hulp en recht hier door Walgrave via een achterdeur weer wordt binnengehaald. H. Hermans, boekbespreking. Lode Walgrave, De bescherming voorbij, Delikt en Delinkwent, 1980, afl. 10, p. 723/724.
 88. Gerda de Bock, a.w., p. 91.
 89. Tove Stang Dahl, Barnevern og Samfunnsvern, Oslo, Pax 1978, besproken in Contemporary Crises 3 (1979), p. 441-454 door Annika Snare, Child Welfare and Societal Protection: an essay review.
 90. Annika Snare, a.w., p. 443.
 91. Tove Stang Dahl, The Emergence of Norwegian Child Welfare Law, in Scandinavian Studies in Criminology, 1974, Vol. 5, 83-98.
 92. State intervention and social control in the nineteenth Century Europe, Tove Stang Dahl, in Contemporary Crises 1 (1977), p. 163-187.
 93. Tove Stang Dahl, The Scandinavian System of Juvenile and Justice: A Comparative Approach, in Persuading Justice for the Child, University of Chicago Press, 1976, p. 327 e.v.
 94. Volgens art. 49 van de Noorse Grondwet bestaat het Storting uit het Lagthing en het Odelsting. Art. 49: "The people shall exercise the legislative power through the Storting which consists of two divisions, a Lagthing and a Odelsting". The Constitution of Norway, Translation by the Ministry of Justice, 17 mei 1814 met wijzigingen, Amos J. Peaslee, Constitutions of Nations, second edition Vol. III, 1956, p. 49.
 95. Tove Stang Dahl, The Scandinavian System, a.w., p. 330.
 96. Gerd Bennecke 1971 en Per Olav Tiller 1973, lit. aangehaald bij Tove Stang Dahl, The Scandinavian System, a.w., p. 346/347.
 97. J.W. Knottenbelt, Overzicht van de Hoofdzaken van de Deense Kinderbescherming, september 1946, Archief Ministerie van Justitie.
 98. H.G. van Veen, Indrukken van de Zweedse kinderbescherming, Rapport van een studiereis naar Zweden, t.b.v. de Commissie Reorganisatie Voogdijraden, 1946, Archief Ministerie van Justitie.
 99. Aan dit 25-jarig bestaan van de raden heeft bij mijn weten alleen de raad voor de kinderbescherming te Amsterdam door het houden van een discussie-middag enige aandacht besteed. Verslag, Info extra d.d. 16-12-1981.
 100. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch Burgerlijk Recht. Algemeen deel. P. Scholten, 2e druk 1954, p. 237.
 101. P. Scholten, a.w., p. 34.
 102. In de bijdrage van Louis W. McHardy voor het 11e Internationale Congres van Jeugd- en Familierechters dat van 2 - 7 augustus 1982 in de Vrije Universiteit te Amsterdam werd gehouden, is een over-

- zicht en vergelijking gemaakt van rapporten in 28 landen over de diverse mogelijkheden van interventie. McHardy trekt daaruit de conclusie dat "outside intervention should only be initiated when absolutely necessary and not until all voluntary efforts on the part of the family have been exhausted".
103. G. Goldstein, A. Freud en A.J. Solnit, Before the best interests of the child, New York 1979, p. 3. (Niet te verwarren met *Beyond the best interests of the child* van deze zelfde schrijvers')
 104. Ferdinand Schoeman, Rights of Children, Right of Parents and the Moral Basis of the Family, *Ethics* 91 (80-81), p. 18. "the state must not interfere with that relationship unless the danger is serious, clear and immanent".
 105. Michel Wald, State Intervention on Behalf of "Neglected Children A Search for Realistic Standards", *Stanford Law Review* 27 (1974-1975), 985-1041.
 106. De enquête als uitgebreid milieuraapport in Breda, Stageverslag W.A. Holland, De Kinderpolitie en de voorlichting in kinderstrafzaken, juli 1983, p. 26 e.v.
 107. W. Nieboer, reclassering en strafrechtspleging, *Bundel Strafrechtspleging onder spanning*, Arnhem 1981, p. 97 e.v.
 108. W. Nieboer, a.w., p. 108.
 109. In art. 46 van het ontwerp-Vaststelling van een nieuwe Politiewet, Tweede Kamer, Zitting 1980-1981, 16812, is sprake van een geïnstitutionaliseerd politie-overleg. Volgens art. 46 van het ontwerp overleggen de burgemeester en de officier van justitie met de korpschef en met het hoofd van het in de gemeente aanwezige onderdeel van het korps over de taakuitvoering van de politie in het gebied van de gemeente. Dit overleg betreft zowel het algemeen beleid als het optreden van de politie o.a. op het terrein van de hulpverlening.
 110. J.A. Nota, adoptie van - buitenlandse - kinderen, Preadvies, Tijdschrift voor Familie- en jeugdrecht 1982, nr. 7, p. 187 e.v.
 111. - L.A.C. Bunjes, Adoptie in Nederland in het belang van - buitenlandse - kinderen' FJR 1982, nr. 7, p. 199 e.v.
- Kinderen door de achterdeur' Problematische aspecten bij interlandelijke adoptie. Advies Raad voor het jeugdbeleid, Amsterdam, mei 1982.
 112. Hof 's-Hertogenbosch, *Nederlandsche Jurisprudentie* 1958, p. 413-414.
 113. WIJN-notitie over Toekomstig Jeugd(beschermings)recht, Utrecht april 1981, p. 8.
 114. Verschillende raden voor de kinderbescherming hanteren nu het standpunt dat de voogdijregeling moet worden opgeschort tot de moeder meerderjarig wordt.
 115. In navolging van J. Esser (Vorverstandnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung 1970) komt Schoordijk (Oordelen en vooroordeelen, 1972, p. 9) tot de conclusie dat het te bereiken goede resultaat de inhoud van de normen bepaalt.
 116. Regeringsstandpunt inzake het rapport van de Commissie-Van der Burg, Het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen, Tweede Kamer, 15360, nr. 18, Zitting 1980-1981, nr. 18.
 117. Rapport van de commissie inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen, 's-Gravenhage 1977.
 118. Regeringsstandpunt inzake rapport Commissie-Van der Burg, a.w., p. 9 en p. 31.

Summary

In the Netherlands the council for child protection ("raad voor de kinderbescherming") is the main organization in the field of child protection. This council was established by the Children Acts of 1901, and was called, at that time, guardianship council ("voogdijraad"). The council should form a link between public authorities and private persons and institutions.

Every county has its own council for child protection and each council is composed of a board of trustees and a supporting office, the office is subdivided into a financial and a social division of which the former will be left out of consideration.

The social workers of the social division of the supporting office investigate the various individual cases, and their recommendations together with reports, are to be sent to the board of trustees, whose small committees decide on behalf of the council.

The council then sends its decisions to the county-courts unless they differ in opinion from the social workers. In that case the county-court receives two recommendations from the same council. The children's court magistrate or the family-court (in case of divorce) will make the definite decision. Generally speaking parents can lose their parental authority and guardians can be appointed.

During the past decade there has been a lot of criticism of the methods and the structure of the councils. The council for child protection is a governmental institution and by making inquiries the State intrudes into the private lives of individuals. Although the number of judicial measures has been decreasing during the past twenty years (now the number is slightly increasing again) the criticism did not follow the same pattern.

The lack of discussion in regard to the tasks, competencies and aims of the council has been criticized. The social workers are obliged to make only short investigations. They are trained to help the clients during the time they need it. Nevertheless in a lot of cases the social workers have to put an end to their investigations at a time the assistance of the client-system has just started. They are obliged to transfer

the case to the private institutions. In this book I put the case that the predominant position of private institutions should be maintained provided that there are guarantees for sufficient public control of these institutions and for a democratic internal organization.

In dealing with the problem of criticism from clients, social workers and society, I was confronted with the question of searching the origin of these problems. To find a possible answer I started my investigations with a historical research. The main question was: what are the origins of the councils for child protection and how have they developed?

The first chapter describes the development from ancient Roman judicial history to the second half of the nineteenth century. Until the end of the Middle Ages the public authorities had very little competence. At that time the feudal lord delegated the rights of the appointment of guardians to the cities. These cities entrusted special chambers with the care for orphans: orphans' courts (weeskamers). The orphans' courts were established in many cities and were entrusted with almost everything concerning the custody after the death of the parents.

In the nineteenth century the orphans' courts disappeared under the French occupation because they did not fit into the French legal system. Also in chapter one, I have described the other boundaries between public care and private community services. The question of the competence of the parents to fetch back their children against the will of the trustees of the private institutions formed the cause of the Children Acts.

In chapter 2, I have described the history of the origin of the guardianship council. In the first Children Bill of 1897 there was no trace of a guardianship council. Only one year later the second Children Bill "Cort van der Linden" introduced the guardianship council. This council was introduced after the Norwegian example of the "Barnevern" (guardianship councils). The organization of the Dutch guardianship council however was different. The most important starting-points were:

- The council should be composed of private persons from various political and religious backgrounds.
- There should be established *at least* one guardianship council in every county.

The possibility to establish more than one guardianship council in a county was inserted in the law at the request of the Parliament.

Chapter 3 shows the development of the guardianship council during the period 1905 - 1947. Several subjects that were under discussion in those days are at the moment still hot

issues. Sometimes there were difficulties between the councils and the private institutions. There was a growing need for co-operation between the councils and the private institutions. A difficulty was that the councils did not have enough time and staff to do all the investigations that were necessary at that time. A solution was found by the creation of an official for the Children Acts (ambtenaar voor de kindervetten). These officials were appointed and paid by the Ministry of Justice and were employed by private institutions. They made investigations for the office of the Council for the prosecution and the guardianship councils and rendered assistance to the cases in which legal measures had been taken. The working methods and the assistance of the officials for the Children Acts were very much appreciated by the judicial authorities.

In 1930 an article was published in which the German "Jugendamt" was shown as an example of a revision of the guardianship councils. These councils were to become the centres of information and investigation.

Chapter 4 is devoted to the revision of the guardianship councils in 1956. The main issue before the revision was, whether the guardianship council or the office of the juvenile courts should be reinforced. The Committee for the Revision of the Guardianship councils ("Commissie-Lamers") advocated a reinforcement of the professional element in the councils. There was also resistance against the proposals of the "Commissie-Lamers", but the later Act on this subject followed the proposals of the committee. These proposals had supported the increasing State interference. Those who weakly pleaded for more investigations by private institutions were not heard in those days. The new councils for child protection were reinforced by the officials for the Children Acts.

Chapter 5 describes the development of the councils for child protection after the revision of 1956. The councils received more tasks and the accomplishment of those tasks led to many difficulties.

Two main issues were the cause of the difficulties in accomplishing the tasks and competencies of the councils. The first issue is the forced division of assistance and investigation (information). The second issue is the tension within the councils as a result of the great amount of tasks. In chapter 5 the position of the social workers of the office of the councils is more deeply studied, because many problems originated from their position in the middle of the above-mentioned situation of tension.

The past few years the discussion within the council about a new revision has started. Almost all discussions are related to the internal organization of the councils. The position of the councils for child protection within the whole of the welfare

system has hardly been under discussion.

The discussion about an internal revision of the councils can be divided into three main streams of opinions:

1. Maintenance of the present organizations, private members should form the councils again;
2. Revision of the councils to organizations which are directly submitted to the Minister of Justice. The board of trustees should be abolished or made totally independent of the office of the council.
3. The office of the council should be reinforced to give the social workers the opportunity to carry on with assistance to the client-system when needed.

The first part of chapter 6 is a comparative legal study of youth protection law in various Western European countries. In this study Germany, France, Belgium and the Scandinavian countries have been chosen, because their law system is more or less comparable to the Dutch system. Within these law systems there are great differences. Developments of the last few years have shown that the matter of youth welfare and protection has been in discussion in almost every Western European country. Several countries like Germany and France have passed acts and alterations of the law are made with a view to a better organization of the youth protection. In these countries youth protection is no longer a separated matter but has been integrated into the whole youth welfare-system. Some Acts in Germany and France could be taken as positive or negative examples for a revision of the Dutch councils for child protection. In France the youth protection activities have been centralized in every district by the creation of an "équipe spécialisée pluridisciplinaire". A separate council for child protection which has been composed merely of private members as representatives of various public and private organizations, completely separated from the office of the "Aide Sociale à l'Enfance" (part of the D.A.S.S.) has been criticized as "a talking institute with no rights of say". In Belgium, Walgrave has proposed the creation of a court of assistance. This proposition can also be a very useful example for a revision of the Dutch councils for child protection.

In the second and last part of chapter 6 an outline of a new juvenile council is given. At first the tasks and competencies of the present councils for child protection are put into a new dimension. The historical research has shown that a maintenance of the present dual character of the council for child protection should be preferred.

Starting-point for a complete revision of the youth welfare system is, that tasks and competencies of the councils for child protection should no longer include elements of long-

terme assistance. These specific tasks should be transferred to the private institutions. These private institutions should be urged by law to fulfil these tasks.

A number of social workers could leave the councils to be employed by the private institutions while keeping their status as civil servant.

The historical research has shown that before 1956 the guardianship councils were assisted in their investigations by the officials for the Children Acts. Everybody was content about it at the time.

The present council for child protection itself should be reorganized. There should be a change in name (juvenile council) in number (more councils, one in every district in accordance with the organization of the mental health services and with less staff in the office of the council) and in structure. The example of the revision of the structure of the council is the German "Jugendwohlfahrtsausschuss". In that German board of trustees, representatives of the private institutions, the office of the council and members chosen by and from the representatives of the municipality are present. In my opinion the board of trustees should be a complete system of "checks and balances". The basic idea is that the board consists of a number of groups in equal proportions. Representatives of the clients (parents and minors) should be entitled to be represented in the boards. The clients should also get the opportunity to ask for an independant investigation by the office of the council when they are not satisfied with the results of the investigations carried out by the private organizations. Complaints about these private organizations could also be put to the independant juvenile councils. If these include members chosen by and from the municipality, guarantees are created to change certain circumstances if necessary, in those parts of the cities where most of the cases come from.

The office of the juvenile council should give more attention to the judicial side of the cases. Only in the cases where parents, minors and social workers differ in opinion about future measures, the council should intervene to solve the conflict. Besides parents, minors and private social workers the council should have the possibility to ask for a legal measure but only in the ultimate case.

Representation of the clients in the juvenile councils and the possibility of making a complaint about the private institutions and their social workers guarantee the clients an "equality of arms" in the legal procedure.

Lijst van geciteerde literatuur

- Aarts, A., *Divortium, een vakbond voor gescheiden vrouwen. Een manier van scheiden?* Nijmegen, 1981.
- Adriani, J.M., *Het stads-, ambachts-, kindertehuis te Utrecht*, Utrecht, 1941.
- Alfandari, Elie, *Aide sociale, action sociale*, Série Précis Dalloz 1977.
- Alphonse Baron d', *Aperçu de la Hollande. Bijdragen tot de Statistiek van Nederland*. Nieuwe Volgreeks no. 1.
- Andriessen, M.F., *Kijken bij de kinderpolitie. Een onderzoek naar het afhandelingsbeleid van de kinderpolitie*, proefschrift R.U. Groningen, 1976.
- Ankum, Hans, *Puissance parentelle et Tutelle*, Tijdschrift voor rechtsge-schiedenis 1977.
- Asser, C., *Personen- en Familierecht*, deel II, 10e druk, bewerkt door J. de Ruiter en J.K. Moltmaker, Zwolle, 1976.
- Asser, C., *Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, Personen- en Familierecht*, deel II, Zwolle, 1978.
- Asser, C., E.M. Meyers, P.W. van der Ploeg, *Erfrecht*, Zwolle, 1980.
- Asser, H.L., *Enkele kantteekeningen op het ontwerp van wet tot wijziging en aanvulling van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek omtrent de Vaderlijke Macht en Voogdij en daarmee samenhangende artikelen*, Haarlem, 1898.
- Asser, H.L., *Bescherming van minderjarigen. Eene studie over het ouderlijk gezag en de voogdij*, Haarlem, 1897.
- Bartels, J.A.C., en J.W. Fokkens, *Het Jeugdrecht in discussie*, Proces 1977, p. 186.
- Berthelémy, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13ième éd., Paris, 1933.
- Beulen, G.J.A.F., *Het rapport Delescen onder de loep*, Ars Aequi jrg. 31, 3 maart 1982, p. 123.
- Bie, H. de, *Kinderrecht civielrechtelijk deel*/5e druk, bewerkt door: G. Delfos en J.E. Doek, Zwolle, 1974. *Publiek- en Privaatrecht* no. 1.
- Bie, H. de, *Kinderrecht strafrechtelijk deel*/3e druk, bewerkt door: G. Delfos en J.E. Doek, Zwolle, 1977. *Publiek- en Privaatrecht* no. 2.
- Bie, H. de, *Nederlands Juristenblad* 1952, p. 790.
- Bie, H. de, *Mededelingen Nederlandse Bond tot Kinderbescherming*, no. 21, p. 51.
- Bie, H. de, *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1947, p. 570.
- Blankman C., *The Children's hearings in Schotland, Strafrecht in Perspectief*, Arnhem, 1980, p. 307.
- Blécourt-Fischer de, *Kort begrip van het Oud-Vaderlands Burgerlijk Recht*, Groningen, 1969.
- Bock, Gerda de, *Overheen jeugd en recht. Een bijdrage tot het uitvinden van een nieuw jeugdrecht*, Antwerpen, 1982.
- Boeles, P.C.J.A., *Maandblad voor Berechting en Reclassering*, jrg. 1924, p. 34.

- Boissevain, M.G.J., Samenwerking tusschen overheid en bijzondere personen bij de dwangopvoeding van jeugdige misdadigers, Ac. proefschrift, Amsterdam, 1894
- Bolger-Schoenmakers, C., Waarom zijn de raden zo'n omstreden instituut? SJOW 1976, p. 156-160
- Brantjes, L.H.J., Wat is en blijft "Pro Juventute"? Maandblad voor Be-rechting en Reclassering, 1955, p. 16-21.
- Brantjes, L.H.J., Het rapport over de reorganisatie van de Voogdijraad, Kath. Sociaal Tijdschrift, nr. 11, juli 1949, p. 265.
- Brantjes, L.H.J., Reorganisatie van de Voogdijraden en Kinderbescher-ming, Kath. Sociaal Tijdschrift, Jrg. 1, 1948-1949, p. 11
- Bronkhorst, C., Enkele gedachten over het recht als gebeuren en de methode der rechtswetenschap, Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 1954.
- Bunjes, L.A.C., Adoptie in Nederland in het belang van -buitenlandse-kinderen? Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht 1982, nr. 7, p. 199.
- Bijleveld, C.M.A., Het Eerste Hoofdstuk van het Belgische Wetsontwerp op de kinderbescherming, Proefschrift Leiden, 1894.
- Cnoop Koopmans, A.J., Het Haagse kinderbeschermingsverdrag, enkele consequenties van de Nederlandse Rechtspraak, Weekblad voor Privaat-recht, Notarisambt en Registratie, 5377, p. 89.
- Christophe, Moreau, Rapport sur les prisons de l'Angleterre, de l'Es-cosse, de la Hollande, de la Belgique et de la Suisse, 1839.
- Delfos, G., J.E. Doek en I. Jansen, Nieuw Jeugdrecht, losbladig, 's-Gravenhage
- Delfos, G., en J.E. Doek, Vaderschap, afstamming en adoptie, Serie Jeugdrecht en Jeugdbeschermingsrecht, nr. 1, Zwolle, 1982.
- Delfos, G., en J.E. Doek, Organen van kinderbescherming, Serie Jeugd-recht en Jeugdbeschermingsrecht, nr. 4, Zwolle, 1983.
- Delfos, G., en J.E. Doek, Maatregelen van kinderbescherming, Serie Jeugdrecht en Jeugdbeschermingsrecht, nr. 5, Zwolle, 1982.
- Diephuis, Het Nederlands Burgerlijk Recht 1877, deel V.
- Doek, J.E., Wat is een goede raad voor de toekomst? Enige beschouwin-gen over het ontstaan en de (mogelijke) ontwikkeling van de raden voor de kinderbescherming. Alphen aan den Rijn, 1978.
- Doek, Jaap, Commissie bestudeerde colleges van de raden voor de kin-derbescherming, SJOW 1975, p. 234 t/m 244
- Doek, J.E., Echtscheiding en de rapportage van de raad voor de kin-derbescherming, Tijdschrift voor Gezondheidsrecht, 82/2 p. 66.
- Doek, Jaap, De maatschappelijk werker en zijn raad, SJOW 6, 1978, p. 77.
- Doek, J.E., Vervolg van minderjarigen en de rol van de kinderrech-ter, Een Bundel bijdragen op strafrechtelijk gebied ter gelegenheid van het 100-jarig bestaan der Vrije Universiteit te Amsterdam, Arnhem, 1980, p. 317 e.v.
- Doek, J.E., Vijftig jaar ondertoezichtstelling, Proefschrift, Zwolle, 1972.
- Elverfeldt, Anna Frein von, GT von Beverfoerde-Werrnes, Die Fursorge-erziehung in Deutschland und den Niederlanden, Ein Vergleich, Mun-ster Westfalen, 1974
- Faaber-Pijls, M.J.C.G., Stageverslag in het kader van het DII-examen Strafrecht aan de Kath. Universiteit Nijmegen, Nijmegen, december 1980.
- Fockema Andreae, S.J., De stad Vollenhove en haar recht I, Overijssel-sche stad-, dijk- en markerechten 15, 1885.

- Fockema Andreae, S.J., Het Oud-Nederlandsch Burgerlijk Recht deel II, Haarlem, 1906.
- Fokkens, J.W., Reclassering en Strafrechtspleging, Proefschrift, Arnhem, 1981.
- Friedeberg/Polligkeit/Giese, Das Gesetz für Jugendwohlfahrt, Kommentar München, 1972.
- Geer, F.C., van, Ouderlijke macht en voogdij, Haarlem, 1902.
- Grevelinck, P.W. Alstorpius, Het beginsel van de rechtsstreeksche staatsarmverzorger nader bestreden tegen de voordragt van Wet der H.H. Tijdeman en Heemskerk en hare verdediging in Tijdschrift voor het armwezen I, 1852, 1-85.
- Grinten, T.E.D. van der, Organisatie, beleid en financiering in de ambulante geestelijke gezondheidszorg. Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde, 60, 1982, nr. 60, p. 418-424.
- Groot, Hugo de, "Inleydinge tot de Hollandsche Regtsgeleertheit", Delft, 1657.
- Hallema, A., Geschiedenis van het gevangeniswezen hoofdzakelijk in Nederland, 's-Gravenhage, 1958.
- Hamel, G.A. van, De misdadige jeugd en de Nederlandsche wet, De Gids, 50e jrg., 1895, p. 105 t/m 142.
- Hamel, J.A. van, Handleiding bij de praktijk der Kinderwetten no 116.
- Hamel, J.A. van, Tijdschrift voor Armenzorg en Kinderbescherming, jrg. 8, p. 631, 635, 14 en 21 december 1907
- Hazewinkel-Suringa, D., De doolhof van het beroepsgeheim, Haarlem, 1959.
- Heesch, van, Omgang met elkaar. Onderzoek naar de omgangsregelingen na scheiding in Zuidelijk Nederland. Sectie Jeugdrecht, K H Tilburg, 1978.
- Heugten, P. van, en C.P.C. Breemer Ter Stege. Terugblik voor de toekomst (een historisch-analytische benadering van het RIAGG-concept). Gezondheid en Samenleving, 1982, p. 165-174.
- Hippel, R. von, Beiträge zur Geschichte der Freiheitsstrafe, Zeitschrift für die gesammte Strafrechtswissenschaft XVIII, 1898, p. 437-494.
- Hoefnagels, G.P., Recht en Maatschappelijk Werk, Utrecht-Antwerpen, 1963.
- Hoefnagels, G.P., Rapportage in het Civiele Kinderrecht, in het bijzonder bij de Raden voor de Kinderbescherming. Proefschrift Utrecht, 1957.
- Hoefnagels, G.P., De macht van de ouders na de scheiding. Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, maart 1981, jrg. 3, nr. 2, p. 43.
- Hoefnagels, H., Een eeuw sociale problematiek, De Nederlandse sociale ontwikkeling van 1850-1940, 2e druk, Roermond, 1966
- Hoeven, A. van der, Voorlichting via enquête Proces 1972, p. 49 t/m 57.
- Hofs, M.T.F., Stageverslag, De strafrechtelijke taak van de raad voor de kinderbewerking Nijmegen, augustus 1980
- Hoksbergen, R.A.C., Adoptie van kinderen uit verre landen. Deventer, 1979.
- Hoogervorst, A., De taak en de positie van de raad voor de kinderbewerking bij het vervolgingsbeleid in kinderstrafzaken. Amsterdam, 1975.
- Hudig, J.C., Strafproces voor jeugdigen, 75 jaar kinderswetten, Delikt en Delinquent 1980, p. 621.
- Hudig, J.C., De betekenis van het strafproces voor jeugdigen, Delikt en Delinquent, 10, 1980.

- Jans, Karl-Wilhelm Dr. und Dr. Gunther Happe, Einführung Geschichte und Wesen des Jugendwohlfahrtsgesetzes p. 3. Jugendwohlfahrtsgesetz, Stand 7 Lieferung juli 1982, Deutsche Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer.
- Jansen, I., Nieuwe voorstellen tot de herziening van het omgangsrecht in verband met scheiding, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, 1981, p. 19 t/m 25.
- Janssens, L. en E.A.M. Lamers, Preadviezen over de grondslagen van het kinderrecht Vereniging tot het bevorderen van de beoefening der wetenschap onder de Katholieken in Nederland, 's-Gravenhage, 1942.
- Jens, G.F., Beroepsethiek en code van de maatschappelijk werker, Arnhem, 1967.
- Jonkers, W.H.A., Het Penitentiair Recht, m.m.v. P. van Ratingen, P. Vegter en J. van Zeijst, Arnhem, losbladig.
- Jonkers, W.H.A., Het nieuwe kinderrecht, Deventer, 1965.
- Junger-Tas, J., Justitiële Kinderbescherming en hulpverlening, Justitiële verkenningen, no. 3/1980, p. 5.
- Kagie, R., De kinderbeschermers, Over de kinderbescherming in Nederland, Baarn, 1979.
- Karstens, W.J. en A.J. Rethaan Macaré, Handelingen der Nederlandsche Juristen Vereniging 1895, 26e jrg., 's-Gravenhage, 1895.
- Kaser, M. en F.B.J. Wubbe, Romcins Privaatrecht, 1971.
- Kaser, Max, Das Romische Privatrecht II, Dritter Teil, 1975.
- Kerstens, J.M.J.H., De Praktijk der Kinderwetten, Tijdschrift voor Armenzorg en Kinderbescherming 12, 1911.
- Kist, B., Jaarvergadering Pro-Juventute 16-6-1955, Jaarverslag 1955, p. 35, bijlage 1a.
- Knottenbelt, J.W., Overzicht van de Hoofdzaken van de Deense Kinderbescherming, september 1946, Archief Ministerie van Justitie.
- Koekebakker, J., Kinderbescherming, Amsterdam, 1945.
- Koolman, L.H.J., e.a., Maatschappelijk werk bij de raden voor de kinderbescherming. Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk, 23e jrg. no. 1, p. 11 e.v.
- Langen, Miek de, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, Voorwaarden voor interlandelijke adoptie, 1979, nr. 3, p. 71 t/m 77.
- Levy, J.A., Kinderbescherming en ouderlijke macht Verslag van de Vereniging tegen Drankmisbruik, Belinfante 1895, Rechtsgeleerd Magazijn Themis 1895, p. 129.
- Limburg, I., Supplement op deel I van de handleiding bij de beoefening van het Burgerlijk Recht van C. Asser, bevattende exegetische Wet op de ouderlijke macht en voogdij, Octavo I dl.
- Linde, S. van der, De organisatie van de kinderbescherming speciaal in haar verhouding tot de gemeenten. Zwolle, mei 1948, p. 13.
- Locke, J., "Two treatises of Civil Government", London 1690 (J. M. Dent and Sons Ltd., London 1960).
- Mackay, A.E., De denkbeelden omtrent eene wettelijke regeling van het armwezen in Nederland, voorgedragen door H.W. Tjardeman, J. Heemskerck Az. en J.W. Tjardeman, bescheidenlijk beoordeeld, p. VIII, 48. De Nederlander 14-1-1852 (no. 474). De Tijd nos. 1391, 1392, 1396, 1399 van oktober en november 1851.
- Manen, N.F. van, De Watergate van het beroepsgeheim. Nederlands Juristenblad 1978, p. 453.
- Martin, F.M., Sanford J. Fox and Kathleen Murray, "Children out of Court", 1976.

- Martin, F.M., Kathleen Murray, "Children's hearings". Edinburgh, Scottish Academic Press, 1976.
- Melief, P.B.A., De strijd om de armenzorg in Nederland 1795-1854, Ac. proefschrift, Djakarta, 1955.
- Minderop, E.M.J., De Raden van Beroep en de toepassing van 111 lid 4 Beroepswet, Nederlands Juristenblad 1978, p. 637 e.v.
- Minderop, E.M.J., brief van Raden van Beroep aan KNMG, Medisch Contact 1977, p. 476.
- Mostermans, P.M.M., "Les enfants abandonnés", Doctoraal scriptie jeugdrecht naar aanleiding van een stage in Frankrijk. Nijmegen, december 1982.
- Mulock Houwer, D.Q.R., Onze kindbescherming in de toekomst. Tijdschrift voor Armwezen, Maatschappelijke Hulp en Kinderbescherming, 1941, p. 13 e.v.
- Nieboer, W., Reclassering en strafrechtspleging, Bundel Strafrechtspleging onder spanning, Arnhem, 1981, p. 97 e.v.
- Nolen, Th., Reactie van de Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming van 1 mei 1900. Tijdschrift voor armenzorg en kindbescherming, p. 136.
- Nota, J.A., Adoptie van -buitenlandse- kinderen; Preadvies, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht 1982, no. 7, p. 187 e.v.
- Nota, J.A., Kinderen adopteren in Nederland, Alphen aan den Rijn, 1979.
- Ochtman, A.G.C. en J.C. Verhoeven, De Raad voor de kindbescherming tussen recht en welzijn. Achtergronden van jeugddelinquente. Bundel Grenzen van de Jeugd. Ars Aequi Libri, april 1981.
- Oven, J.C. van, Leerboek van het Romeinsch Privaatrecht, 1948, no. 306 en 307.
- Overwater, J., Kinderrechtspraak en kindbescherming, Alphen aan den Rijn, 1948, p. 119-122.
- Peters, A.A.G., Recht als project, Ars Aequi 28-II-1979. Een beeld van recht, p. 245 e.v.
- Pieters, J.H.C., Op weg naar volwassenheid. Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, 1 januari 1980, jrg. 2, p. 11.
- Ponsaers, P., T. Roseeuw, N. Vettenburg en L. Walgrave; Alternatieve hulpverlening en jeugdrechtbank, Complement of contradictie? Panopticon, 1982, p. 518 e.v.
- Poorter, M. de, De supervisor bij de raden voor de kindbescherming. Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk 1965, p. 79.
- Prins, P.G., Humanitas 1954; Kinderbescherming en wetgeving in het jaar 1954, december 1954, no. 5.
- Ratingsen, J.R.M., Het persoonlijkheidsonderzoek van de verdachte, Annalen Thijmgenootschap, mei 1955, p. 66.
- Ritzema, Lidia, e.a., Ondertoezichtstelling-Gezinsvoogdij, Proces, september 1980, p. 168 t/m 177.
- Rood-De Boer, M., Echtscheidingsstrijd, themanummer: Kinderen en Echtscheiding, Jeugd en Samenleving, maart/april 1979.
- Rood-De Boer, M., Wetgeving in verband met vondelingen, Nederlands Juristenblad, 14 april 1979.
- Rood-De Boer, M., Ouders en kinderen, aspecten van het familierecht, Ac. Proefschrift, Amsterdam, 2e druk, z.jrg.
- Rood-De Boer, M., Een huis voor morgen. Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, september/november 1980, 5/6, p. 143.

Ruiter, J. de, Recht en Hulp, Hulp en recht door J. de Ruiter en J.A.M. Schouten, Deventer, 1972

Schadee, H.M.A., Kinderwetten en Armenwet, de taak der voogdijraden De toepassing der Kinderwetten 1907, p. 163

Schadee, H.M.A., Novelle op de Kinderwetten, Toepassing der Kinderwetten 1909/1910, p. 29 e.v.

Scheidius, E.G.C., Enkele opmerkingen over en naar aanleiding van het aanhangige wetsontwerp betreffende "Ouderlijk gezag en Voogdij", Themis 61, 1900, p. 213-227.

Schegget, H. ter, Het kind van de rekening, Schetsen uit de voorgeschiedenis van kinderbescherming, Alphen aan den Rijn, 1976

Smidt, J.D., Wezenverpleging bij de Gereformeerden in Nederland tot 1875, Proefschrift, Utrecht, 1915.

Schmitz, L., Die Fursorgeerziehung Minderjahriger, Dusseldorf, 1901.

Schonfeld, J.F.P., De Children Act 1908, Proefschrift Groningen, 1911

Simon van der Aa, J.S., De Rijksopvoedingsgestichten in Nederland, Proefschrift Amsterdam, 1890

Smidt, H.J., Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht 1891, I.

Smit, J., De Zuidhollandsche Weeskamers, Alphen aan den Rijn, 1946

Snare, Annika, Child Welfare and Social Protection an essay review. Contemporary Crises 3 (1979), p. 441-454.

Snoeck Henckemans, J.R. en G.M.A. de Bruyn, Preadviezen, Plichtverzakende ouders. Weekblad van het Recht, 19827

Soetenhorst, J., De Savorin Lohman, De dokter, de rechter en de wetgever, Nederlands Juristenblad 1977, p. 889-890.

Sijl, J. van, Stiefouderadoptie. Is deze verruiming van de adoptiewetgeving een verbetering? Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, december 1982, p. 224 e.v.

Tigges, L.C.M., en E.G.M. Nuijten-Edelbroek, De vroeghulp in praktijk gebracht, WODC eindrapport. 's-Gravenhage, 1981.

Toorenburg, P.A. van, Kinderrecht en kindverzorging in de laatste honderd jaren, Proefschrift, Leiden, 1918.

Tove Stang, Dahl, The Scandinavian System of Juvenile and Justice A Comparative Approach, in Persuing Justice for the Child, University of Chicago Press, 1976.

Tove Stang, Dahl, The Emergence of Norwegian Child Welfare Law, Scandinavian Studies in Criminology, 1974, Vol. 5, p. 83-98.

Tove Stang, Dahl, State intervention and social control in the nineteenth Century Europe, Contemporary Crisis 1, 1977, p. 163-187.

Veen, H.G. van Indrukken van de Zweedse kinderbescherming. Rapport van een studiereis naar Zweden, ten behoeve van de Commissie Reorganisatie Voogdijraden. Archief Minister van Justitie, 1946.

Vegt, R. van der, Dienstverlening en maatschappelijk werk, Dienstverlening en publiek, Utrecht, 1966.

Verburg, J.J.T., Het verschoningsrecht in strafzaken, Groningen, 1975

Verdier, Pierre, Guide pratique de Aide Sociale a l'Enfance. Edition Centurion, Paris, 1975.

Voorda, Bavius, Brief van 16 mei 1785, gepubliceerd in A. de Pinto. Handleiding tot het Burgerlijk Wetboek, 5e druk, 2e gedeelte, Utrecht, 1875, p. 747 e.v.

Voorduin, J.C., Geschiedenis der beginselen der Nederlandsche Wetboeken I, Utrecht, 1837.

Vries, A.D.W. de en F.J.G. van Tricht, Geschiedenis der wetgeving op de misdadige jeugd (wetten van 12 februari 1901, Stb. 63, en 12 februari 1901, Stb. 64), verzameling van regeeringsontwerpen, gewisselde

- stukken, gevoerde beraadslagingen enz., voorzien van inleiding en register, bijeengebracht, gerangschikt en bewerkt. Haarlem, 1906-1907, 2 delen.
- Vries, A.D.W. de en F.J.G. van Tricht, Geschiedenis der wet op de ouderlijke macht en de voogdij (6 februari 1901, Stb. 62). Verzameling van regeeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen enz. met enkele korte kanttekeningen en register, bijeengebracht, gerangschikt en bewerkt. Groningen, 1903, 2 delen.
- Vuuren, A.C.A., Preadvies voor de Algemene Vergadering van de Vereniging voor Armenzorg en Weldadigheid; Geschriften van de Nederlandse Vereniging voor Armenzorg en Weldadigheid te Amsterdam XIX, 1916.
- Walgrave, Lode, De bescherming voorbij, Ontwerp van een emanciperende jeugdkriminologie, Antwerpen, 1980.
- Walsweer, Albert, Openheid van rapportage: een open deur?, SJOW 3 1975, 13, 4 augustus, p. 281.
- Wattel, H.M.J., Kinderbescherming. Proeve van beantwoording der prijsvraag uitgegeven door het bestuur van het reddingsgesticht "Thalita Kumi". Utrecht, 1897.
- Werk, R. van der, Jaarrede Nederlands Genootschap tot Zedelijke Verbetering der gevangenen 1892, Verslag van het Genootschap, 1892.
- Wever, J., Het jeugdstrafproces op een keerpunt? Nederlands Juristenblad 80/34, p. 887 e.v.
- Willemsse, H.M., Aanleiding tot het onderzoek van het rapport voorlichting met behulp van vragenlijsten in strafzaken tegen minderjarigen. Rijksuniversiteit Leiden, 1980.
- Wolf, H.C., De kerk en het Maagdenhuis, Utrecht, 1970.
- Startnota Jeugdwelzijnsbeleid, 's-Gravenhage, 1974.
- Concept-notitie staatssecretaris Scheltema "De raad voor de kinderbescherming", 1982.
(Inmiddels notitie "De raad voor de kinderbescherming", staatssecretaris van Justitie Korte-Van Hemel), oktober 1983, 18 122, nr. 2.
- Werkgroep onder voorzitterschap van J.H.J. Schouten, ingesteld op 16 maart 1955 met als doel, een onderzoek in te stellen naar de problematiek welke de toekomstige organisatie en werkwijze van de Raden voor de kinderbescherming oproepen. (Archief Minister van Justitie.)
- Rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht, Groningen, 1973.
- Rapport van de Commissie tot reorganisatie van de voogdijraden, 's-Gravenhage, 9 april 1949. (Commissie-Lamers.)
- Rapport reorganisatie voogdijraden, Maandblad voor Berechting en Re-classering. Augustus 1950, p. 210.
- Reactie van de sectie kinderbescherming van de Nederlandse Vereniging van Maatschappelijk Werkers naar aanleiding van het rapport van de commissie maatschappelijk werk bij de raden voor de kinderbescherming. Januari 1974.

Rapport voor de commissie maatschappelijk werk bij de raden voor de kinderbescherming (Commissie-Van Veen, 's-Gravenhage, juli 1972).

Rapport van de commissie Beroepsgeheim en verschoningsrecht in het Maatschappelijk Werk onder voorzitterschap van G.F. Langemeijer publ. no. 31 van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk. 's-Gravenhage, 1963. (Commissie-Langemeijer.)

Sanctierecht voor jeugdigen, Rapport van de commissie herziening strafrecht voor jeugdigen. 's-Gravenhage, 1982. (Commissie-Anneveldt.)

Rapport "Van Gunst naar Recht", februari 1978, gepubliceerd in Jeugd en Samenleving, maart/april 1979, p. 237 e.v.

Rapport van de Werkgroep Adoptievoorbereiding Buitenlandse Pleegkinderen. Rijswijk, 1978.

Rapport der Commissie uit de Armenraad en uit de Voogdijraden tot onderzoek der samenwerking tusschen de voogdijraden en de instellingen der armenverzorging van 2 oktober 1918. Tijdschrift Armenzorg en Kinderbescherming, jrg. 19, p. 229 e.v.

Jeugdbeschermingsrecht, Rapport van de commissie voor de herziening van het kinderbeschermingsrecht, 's-Gravenhage, 1971. (Rapport Commissie-Wiarda.)

Rapport van de Commissie bestudering functie en positie van de colleges van de raden voor de kinderbescherming, 's-Gravenhage, 1974. (Commissie-Abbenhuis.)

Kinderen door de achterdeur! Problematische aspecten bij interlandelijke adoptie. Advies Raad voor het jeugdbeleid, Amsterdam, mei 1982.

Practische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding, Nota van 9 mei 1980, 16194. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, no. 2, p. 20.

Notitie over toekomstig Jeugd(beschermings)recht. Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk Nederland. Utrecht, april 1981.

Eindnota Projektgroep Vroeghulp aan Inverzekeringsgestelde Minderjarigen. Rijswijk, oktober 1970.

Rapport Commissie-G.H. de Jongh, Het vraagstuk der echtscheiding. Denkbelden voor verbetering van het echtscheidingsrecht. Zwolle, 1947.

Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid. Jeugdwelzijn op weg naar een samenhangend beleid, 's-Gravenhage.

Rapport van de commissie inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen, 's-Gravenhage, 1977. (Commissie-Van der Burg.)

Alternatieve sancties voor strafrechtelijke minderjarigen, een interimadvies van de Commissie herziening strafrecht voor jeugdigen, 's-Gravenhage, juli 1981.

Rapport van de commissie ingesteld met het doel van advies te dienen over de vraag in welke inrichting het rijkstucht- en opvoedingswezen en in verband daarmee het kinderstrafrecht zich zullen moeten ontwikkelen. 's-Gravenhage, 1951. (Commissie-Overwater.)

Rapport van de Maatschappij tot Nut van het Algemeen, "Het Vraagstuk van de verzorging der verwaarloosde kinderen", bewerkt door J.A. Levy, P.H. Hugenholtz jr., A.J. Rethaan Macaré en Th. Nolen (rapporteur), Amsterdam, 7 mei 1898.

Kommentaar interim nota Vroeghulp, Pro Juventute Amsterdam, Proces 7/8, juli/augustus 1978, p. 197.

Jugendhilfe vor neuen Strukturen. Kindes-Elternrecht-Nichtehelinge[n]-recht in Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft, Schriften des Deutschen Institutes für Vormundschaftswesen, Band 6, Deutsches Institut für Vormundschaftswesen, Heidelberg, 1974.

Trefwoordenregister

(De cijfers verwijzen naar de hoofdstuk - onderdelen)

Aalmoezenierskamer 1.3
Aalmoezeniersweeshuis 1.3
Aanbesteding van kinderen 1.3
Aanloopcentrum 4.3.1; 4.3.4
Aantal leden 4.4.2
- voorgedijraden 2.4.4.2; 3.2.1; 3.2.2; 3.6.4; 3.6.8; 4.3.6; 4.4.1; 4.4.5
- raden voor de kinderbescherming 4.4.1
Absolutistische Staat 2.2.3
Accountant 5.5.4
Administratiefrechtelijke voorschriften 5.2.2
Adoptie 5.2.4; 5.2.7; 5.3.2.1; 5.3.2.5
- zaken 4.5; 5.3.2.5; 6.3.2.5
Adviesbureau's voor jongeren 5.4.5
Adviserend lid 4.4.2; 5.6.1
Adviserende taak 4.2.2.2; 4.2.3; 4.3.5.2; 5.2.4; 5.2.5.4; 5.2.7; 5.3.2.1; 5.3.2.2; 5.3.2.5; 5.3.2.6; 5.4.6; 6.3.2.3
Advocaat 5.5.4
Afdelingen (van de voorgedijraad) 2.4.4.2
Afschrift 5.5.5; 5.5.8
Agent (van de voorgedijraad) 2.4.4.2; 2.4.4.3; 2.4.4.4b; 2.5; 3.2.2; 3.2.3; 3.2.5; 3.4.3.4
Aide Sociale à l'Enfance 6.2.3.1; 6.2.3.2; 6.2.3.4; 6.2.6
Algemeen College van Toezicht Bijstand en Advies 2.4.4.4c; 2.5; 4.2.2.3; 4.3.7
Algemeen maatschappelijk werk 4.4.3
Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten 4.3.7; 5.5.5
Alimentatie 3.3.2; 3.4.3.3
- plicht 3.4.3.3
Alternatieve hulpverleningsinstellingen 5.1
- sancties 5.3.5; 6.3.2.2
Ambachtskamer 1.3; 1.5
Ambtenaar bij de kinderrechter 4.2.3; 3.3.4; 4.3.8; 6.2.4.4
- voor de kinderwetten 3.1; 3.4.3.4; 3.4.4; 3.5.3; 3.5.4; 3.5.5; 3.6.1; 3.6.3; 3.6.5; 3.6.6; 3.6.7; 3.6.8; 4.2.2.2; 4.2.3; 4.3.4; 4.3.5; 4.3.5.1; 4.3.5.2; 4.3.5.3; 5.2.5.1; 5.2.5.4; 5.3.1.2; 5.4.2; 5.5.8; 6.2.2.4; 6.3.3.3
Arbeiderskringen 2.4.4.3
Arbeidsbeschermende wetgeving 2.1
Arbeidsrecht 5.5.4
Arm(en)bestuur 1.3; 2.3; 2.4.4.3
Armenraden 3.4.3.4; 3.6.3
Armenverzorger 3.4.3.4
Armenzorg 1.1; 1.3; 3.3.1; 3.3.3; 3.4.3.4; 3.4.4; 4.2.1; 6.2.3.1
Arrondissements-jeugdraad 4.2.2.1; 4.3.1; 4.3.6; 5.3.1.2
Arts 2.4.4.3; 5.5.4; 5.5.6; 6.2.3.2; 6.2.5.1

Aspirant-adoptiefouders 5.3.2.5
 Assistance Publique 2.2.3; 2.4.2; 2.4.4.1; 2.5; 6.2.3.1; 6.2.3.4
 Assistent-ambtenaren 3.6.7
 Attributie 3.2.4; 5.4.3
 Automatische 4.3.6; 5.2.5.1
 Autonomie 4.3.7; 5.4.3
 Autoriteiten 4.4.5; 6.2.4.4

 Barnevern (Noorse Voogdijraad) 2.2.2; 6.2.5.1
 Basisonderzoek 5.3.2.5; 5.5.1; 5.5.2; 5.5.4; 5.5.8; 5.6.2.2.4
 - rapport 4.4.4; 5.5.1; 5.6.1
 Beginseltoestemming 5.3.2.5; 5.3.2.6; 5.3.5
 Beheer van gelden 3.2.4
 Belangengroeperingen 5.1; 5.2.6.3; 5.4.6; 6.3.2.3; 6.3.2.6
 - vertegenwoordigers 5.1; 5.4.1; 5.4.6; 5.4.7; 6.3.3.2
 Belanghebbenden 5.5.5
 Belcid 4.3.7; 5.5.3
 Beleidsinstrument 3.6.8
 - lijn 4.3.7
 - vaststelling 5.6.2.2.1
 - voorbereiding 5.5.3; 5.6.2.2.1
 Bemiddelen 5.2.6.2; 5.2.6.3; 5.2.7; 5.3.2.4; 5.3.2.6; 5.4.7; 5.5.1;
 6.3.2.6
 Benoeming van leden 2.4.4.3; 3.2.3; 3.6.4; 4.4.2; 5.4.3
 Benoemingsprocedure 2.4.4.3; 3.2.3; 4.4.2
 Beoordeling van de toestand van minderjarigen 2.4.4.4.b
 Bereikbaarheid 6.3.4
 Berisping 2.2.2; 2.3; 2.4.4.4.c; 3.5.3
 Beroep 5.5.3; 5.5.4
 Beroepscode 5.5.3
 - geheim 5.5.4
 - krachten 5.5.1; 6.3.3.1
 - opvattingen 5.5.3
 Bescherming van persoonsgegevens (privacy) 3.5.4
 Beschermingsgedachte 2.3
 - verenigingen 2.3; 2.4.1; 2.5; 6.2.4.4
 - raden 2.3; 2.4.1; 2.5; 6.2.4.4
 Besluitvorming 4.4.4; 5.5.2; 5.6.1; 5.6.2.2.4
 Bezettingsacties 5.4.6
 Bezoekregeling 5.2.6.3
 Bezoldiging 3.3.4; 4.2.1
 Bezuinigingen 3.1; 3.6.1; 3.6.5; 3.6.8; 4.3.6
 Binnenlands bestuur 6.2.2.2
 Boedel 1.2
 Børnevaern 2.2.2; 6.2.5.2
 Buitengewone leden (van de voogdijraad) 2.4.4.2; 3.2.3; 3.2.5
 Buitenlands pleegkind 5.2.4; 5.3.2.5; 5.3.2.6; 5.3.5; 5.5.4
 Bureau 3.2.4; 4.2.2.3; 4.3.3; 4.3.8; 4.4.2; 4.4.3; 4.4.4; 4.4.5; 4.5;
 5.5.1; 5.5.3; 5.5.8; 5.6; 6.2.2.2; 6.2.2.4; 6.2.3.1; 6.2.3.3; 6.2.3.4;
 6.3.2.1; 6.3.3.1; 6.3.3.3
 - onderzoek 5.5.2
 - van de Nederlandse Middernachtzending 5.2.2
 - voor levens- en gezinsvragen 5.4.5
 Buren 5.5.4
 Burgerlijke armbesturen 2.4.4.3; 3.3.3; 3.3.6
 - armenverzorger 1.3
 Burgerweeshuis 1.3

Bijkomende straf 1.4; 2.1; 2.4.2
Bijzondere inrichtingen 2.3

Calvinisten 1.3

Casuïstiek 5.6.2.2.1

Centrale adoptieraad 5.2.4

- jeugdraad 4.2.2.3; 4.3.8
- leiding 4.3.7; 4.3.8; 5.4.3
- raad 4.3.7

Centrales voor pleeggezinnen 6.3.2.5

Centralisatie 4.3.8; 6.2.2.4

- streven 1.3; 4.1; 4.2.1; 4.2.3; 4.5; 5.2.5.1

Charitas 1.3

Circulaires 3.2.5; 5.4.3

Codificatie 1.2

College 3.2.2; 3.2.4; 3.6.6; 4.3.8; 5.6; 6.2.2.4; 6.2.3.4; 6.3.2.1;
6.3.3.1; 6.3.3.2

Comités de Patronage 2.2.2; 2.3; 2.4.1; 2.4.3; 2.5; 6.2.4.1; 6.2.4.4

Commissaris der Provincie 3.2.3; 3.2.5; 4.4.2; 6.2.4.4; 6.3.3.2

Commissie (algemeen) 3.6.6; 4.4.4; 5.5.3; 5.6.1; 5.6.2.1; 5.6.2.2.1;
5.6.2.2.2; 5.6.2.2.4; 6.2.2.2; 6.2.2.4

- functionele 3.2.4; 4.4.4; 5.6.1; 5.6.2.2.1; 6.2.2.2
- territoriale 3.2.4; 4.4.4
- temporele 4.4.4; 5.6.1
- van liquidatie (weeskamers) 1.2
- van toezicht 2.4.4.4.c
- van toezicht bijstand en advies 4.2.2.3

Confessioneel 4.5

Conflicten 5.4.6; 5.5.7

Conservatief 4.5

Continuïteit 4.3.2; 5.5.7

Contra-indicaties 5.3.2.5

Controlerende taak 2.4.4.4.b; 2.5; 4.2.2.2; 5.2.3

Coöptatie 4.4.2; 4.4.6; 4.5; 5.6.2.2.1; 6.3.3.2

Coöptatie-systeem 5.6.2.2.1; 6.2.4.4

Coördinatie 4.2.2.1

Coördineren 4.2.2.3; 5.3.1.4; 6.2.3.2

Coördinerende taak 4.2.2.2; 6.3.2.3

Correction paternelle 3.3.6

Correspondent (van de voogdijraad) 2.4.4.2; 2.4.4.3; 2.4.4.4.b; 2.5;
3.2.3; 3.2.5

Costumen 1.2

Crisisjaren 3.1; 3.6.5

Criterium "kind in gevaar" 3.3.5

Dangerous classes 6.2.5.1

Decentralisatie 2.4.4.2; 4.1; 4.3.6; 6.2.2.4; 6.3.3.2

- gedachte 4.3.8
- streven 3.6.4; 3.6.6

Deelstaat 6.2.2.2

- autoriteiten 6.2.2.2

Delegatie 3.2.4; 4.2.2.3; 4.3.3; 4.3.8; 4.4.2; 4.4.4; 4.5; 5.6.1;
5.6.2.1; 5.6.2.2

Delinkwent 1.4; 1.5; 2.4.4.4.c; 5.3.1.3; 6.2.3.3; 6.2.4.1

Democratisch karakter 4.4.6; 4.5; 5.4.7; 6.3.2.3; 6.3.3.2; 6.3.4

Democratische samenstelling 4.4.2; 5.4.6; 5.4.7; 6.3.3.2

Democratiseringsstreven 5.1; 6.3.4

Derdenbeslag 2.4.4.4.b

Deskundigen op pedagogisch, sociologisch en psychiatrisch gebied
 2.4.4.4.c; 4.4.3; 5.5.1
 Diakonie 1.3
 Dienstverhouding 3.2.3
 Dienstverlenend orgaan 5.5.2
 Directie kinderbescherming 4.3.7; 4.3.8
 Directoraat-Generaal Jeugdbescherming en Delinkwentenzorg 5.4.3
 Discontinuïteit 5.5.7; 6.3.4
 District 6.2.2.4; 6.2.3.2; 6.2.3.4; 6.2.6
 Diversie 6.3.2.2
 Dokumentatiecentrum 4.2.2.2; 4.2.2.3; 4.4.5
 Dossier 4.2.2.2
 Driehoeksoverleg 4.2.3; 5.2.5.1; 5.2.7; 5.3.1.1; 5.3.1.4; 5.3.1.6;
 5.4.4; 5.4.7; 6.3.2.2
 Dualistische opzet 6.2.2.4; 6.3.3.1
 Dwangarbeid 3.3.2; 3.4.3.3
 Dwangopvoeding 2.2.2; 2.2.3; 2.3; 2.4.3; 2.4.4.4.c

 Echtscheiding 3.3.2; 5.2.6.1; 5.2.6.2; 5.2.7; 5.3.2.3; 5.3.2.6; 5.4.6;
 6.3.3.3
 (Echt)scheidingszaken 4.2.2.3; 5.2.6.2; 5.3.1.4; 5.3.2.1; 5.3.2.3;
 5.3.2.6; 6.2.3.3; 6.2.4.3; 6.3.2.2; 6.3.2.3
 (Echt)scheidingsprocedure 2.4.4.4.b; 2.5; 5.2.6.1; 5.2.6.3; 5.3.2.4;
 5.5.4
 Eerste Wereldoorlog 6.2.2.1
 Effectueringsmiddelen 5.4.6
 Emancipatie 1.1
 Enquête raden voor de kinderbescherming 5.6.2.2.1; 6.3.2.2
 Enquête voogdijraden 3.3.1; 5.5.5
 Enquêtesysteem 5.2.5.1; 5.2.7; 5.3.1.1; 5.3.1.3; 5.3.1.4; 5.3.1.6;
 5.3.5; 5.4.4
 Erflater 1.2
 Equipe spécialisée pluridisciplinaire 6.2.3.2; 6.2.3.4; 6.2.6
 Erziehungsamt 2.4.4.3
 Exploitatie 1.3

 Facultatieve toevoegingen 2.4.4.4.c
 Familiezaken 2.4.4.3
 Financiën 6.2.3.2
 Financiële afdeling 6.3.3.3
 - informateur 5.5.8
 - knelpunten 5.3.5
 - omstandigheden 6.2.2.1; 6.2.2.3
 - taak 2.4.4.4.a; 3.2.4; 5.3.5; 6.3.3.3
 Financiering kinderbeschermingsmaatregelen 5.3.3
 Flexibiliteit 6.3.4
 Functie 5.5.3; 5.5.4
 Functie-opvattingen 5.5.3
 Functionele commissie 6.2.2.2
 Fürsorgeerziehung 6.2.2.1
 Fusies 5.4.2; 6.3.4

 Gedeputeerde Staten 2.4.4.3
 Gedwongen ontheffing 5.2.2; 5.2.7; 5.3.2.2
 Geestelijken 2.4.4.3; 5.4.5; 5.5.4
 Geestelijke stromingen 5.6.2.1
 Geestelijke volksgezondheid 6.2.3.2; 6.2.4.3; 6.3.2.7; 6.3.4
 Geheimhoudingsplicht 5.5.4

Geldboete 2.3; 5.2.5.4
 Gemeenschappelijk Jugendamt 6.2.2.2
 Gemeente 1.2; 2.4.4.2; 3.2.3; 6.2.2.2; 6.2.2.3; 6.2.2.4; 6.2.5.2;
 6.3.4
 - bestuur 1.2; 2.4.2; 2.4.3; 2.4.4.3; 2.4.4.4.b; 6.2.2.4
 Gemeentelijke colleges 2.4.4.3
 - commissies 6.2.5.2; 6.3.3.2
 - organisatie 2.5
 - overheid 5.3.4
 - sociale dienst 4.2.1; 6.2.5.1; 6.3.2.6; 6.3.3.3
 Gemeenteraad 2.2.2; 6.2.2.2; 6.2.5.2; 6.3.3.2; 6.3.3.3
 Gemeenteraadsleden 2.2.2
 Gerecht 1.2
 Gestichtsplaatting 4.2.1
 Gevoelen van de kinderrechter 5.2.5.1; 5.4.4
 Gezamenlijk onderzoek 4.4.3
 Gezinsonderzoek 6.3.2.5
 Gezinsraden 5.2.6.1; 5.2.6.2
 Gezinsrechter 5.2.6.2
 Gezinsverpleging 3.6.6; 3.6.7
 Gezinsvoogd 3.4.3.4; 3.5.4; 3.5.5; 3.6.6; 3.6.8; 4.2.1; 4.3.5.1;
 5.3.2.2; 5.4.2; 6.2.4.4
 Gezinsvoogdij 4.2.3; 4.3.8; 5.3.1.3; 5.3.3; 5.4.2
 Gezinsvoogdij - instellingen 3.6.7; 5.2.5.3; 5.3.4; 5.4.7
 Gezinsvoogdijvereniging 4.2.2.2; 4.3.2; 4.4.3; 5.4.2; 5.5.4
 Gezinszorg 6.2.3.3
 Gezondheid 6.2.3.2; 6.2.4.2; 6.2.4.4
 Gezondheidszorg 4.1
 Godshuizen 1.3; 6.2.3.1
 Gijzeling 4.4.4; 5.2.2

 Halve wezen 2.3
 Handlichting 5.3.2.2
 Handvesten 1.2
 Hechtenis 2.3
 Heropname 2.2.2
 Heropvoeding 6.2.2.1
 Herstel 4.2.2.2
 Hiërarchische structuur 5.5.3
 Hoederecht 6.2.4.3
 Honoraire karakter college 4.2.3
 Hoofdplaats van het arrondissement 2.4.4.2; 2.4.4.4.b; 4.3.6; 6.2.4.2;
 6.2.4.4
 Hulp en steun 3.1; 3.5.4; 4.3.5.1; 5.2.5.4; 5.4.2.3; 5.4.6; 6.2.3.1;
 6.2.3.2
 Hulpverlenende taak 3.6.8; 4.2.2.2; 4.3.5.1; 4.3.5.2; 5.4.2.3; 5.3.4
 Hulpverlening 4.3.5.3; 4.3.8; 4.4.3; 4.5; 5.1; 5.2.6.3; 5.3.1.5;
 5.3.2.3; 5.3.2.5; 5.2.3.6; 5.4.6; 5.5.1; 5.5.3; 5.5.4; 5.5.7; 6.2.2.2;
 6.2.2.3; 6.2.3.4; 6.2.4.3; 6.2.4.4; 6.3.2.1; 6.3.2.2; 6.3.2.6; 6.3.4;
 6.3.5
 Hulpverleningsinstellingen 5.4.5; 5.4.7; 5.5.2; 5.5.8; 6.3.2.3; 6.3.2.7;
 6.3.4
 Hulpverleningsopdracht 5.4.7; 6.3.2.4
 Hulpverleningsrechtbank 6.2.4.3; 6.2.4.4; 6.3.3.3
 Hulpvoogden 1.2
 Humanisering 6.2.4.3

Individualisering 6.2.4.3
 Industrialisatie 4.3.6, 6.2.5.1
 Industriële revolutie 2.1, 6.2.3.2
 Initierend 6.2.3.4
 Inlichtingen 3.2.4, 4.3.4, 5.4.4
 Inning onderhoudsuitkeringen 2.5, 3.4.3.3, 5.2.2, 5.2.6.1, 6.2.4.2
 Inrichtingen 2.4.4.4.b, 2.5, 4.2.2.1
 Inspectie 4.2.1, 4.2.2.1, 4.3.1, 5.3.4
 - volksgezondheid 5.2.3
 Inspraak 5.6.2.1, 5.6.2.2.1
 Instellingen 4.4.5, 4.5, 5.4.2
 Instructie voor de agenten van de voogdijraad 3.2.3
 Instructies 1.2
 Integratie-gedachte 5.6.1
 Inverzekeringstelling 4.4.4, 5.3.1.5, 6.3.2.2
 Inzage rapporten en adviezen 4.3.7, 5.4.6, 5.5.5
 Ius Castigandi (tuchtigingsrecht) 1.1

 Jaarverslagen (voogdijraden) 3.1, 3.2.4, 3.6.2, 3.6.3, 3.6.5, 4.2.2.2, 4.4.5, 5.4.3
 Jaarverslagen (raden voor de kinderbescherming) 5.3.4
 Jaarwedde van de secretaris 2.4.4.4.b, 3.2.3
 Jeugdbescherming 6.2.1, 6.2.2.1, 6.2.3.2, 6.3.4
 gerechtelijke - 6.2.4.2, 6.2.4.4
 sociale - 6.2.4.2, 6.2.4.4
 Jeugdbeschermingscomités 6.2.4.2, 6.2.4.3, 6.2.4.4, 6.2.6
 Jeugdbeschermingsdienst 6.2.3.1
 - instellingen 5.4.2
 - pupillen 6.2.3.3
 Jeugdhulpverlening 6.2.2.1, 6.2.2.2
 Jeugdpsychologische diensten 5.4.5
 Jeugdraad 3.6.6, 3.6.8, 4.2.2.1, 4.2.2.3, 4.3.1, 5.1, 6.2.4.4.5
 Jeugdwelzijnsraden 6.2.5.1, 6.2.6
 Jeugdwelzijnszorg 5.1, 5.5.3, 5.6.2.2.1, 5.6.2.2.2, 6.1, 6.2.2.2, 6.2.2.4, 6.2.6, 6.3.1, 6.3.2.6, 6.3.4, 6.3.5
 Jugendamt 3.1, 3.6.6, 3.6.8, 4.1, 4.3.5.1, 6.2.2.1, 6.2.2.2, 6.2.2.3, 6.2.2.4
 Jugendhilfe 6.2.2.3
 Jugendhilfe-ausschuss 6.2.2.3
 Jugendwohlfahrtsgesetz 3.6.6, 6.2.2.4
 Jugendwohlfahrtsausschuss 6.2.2.2, 6.2.2.3, 6.2.2.4, 6.2.6, 6.3.3.2

 Kamer (van de voogdijraad) 2.4.4.2, 3.6.4, 3.6.6, 4.2.1, 4.3.6, 5.2.6.2
 Kamer (van de arrondissementsjeugdraad) 4.2.2.3; 4.3.6, 5.2.6.1
 Kanton 2.4.4.2
 Kantongerecht 2.4.4.2
 - zaken 6.3.2.8
 Kantonnale indeling 3.4.2
 Kantonrechter 1.2, 2.3, 2.4.3, 2.4.4.3, 3.3.2, 2.4.4.4.b, 2.4.4.4.c, 2.5, 6.2.2.2
 Karolingische koningen 1.2
 Kerkgenootschappen 2.4.4.3
 Kiesrecht 3.4.3.2
 Kinderbeschermingsraad 6.2.3.3, 6.2.5.2, 6.2.6
 Kindertehuis (Thalita Kumi) 2.3
 Kindermishandeling 2.3

- Kinderpolitie 3.6.3; 3.6.5; 4.2.2.2; 4.2.3; 4.3.1; 5.3.1.4; 5.3.1.6; 5.5.8
 - raad 3.6.6
 - rechtbank 6.2.4.1
 - rechter 3.5.1; 3.5.4; 3.5.5; 3.6.2; 3.6.3; 3.6.5; 3.6.6; 4.1; 4.2.1; 4.2.2.2; 4.2.3; 4.3.1; 4.3.4; 4.5; 5.2.5.1; 5.2.7; 5.3.1.2; 5.3.1.3; 5.3.1.4; 5.3.1.6; 5.4.2; 5.4.4; 5.4.6; 6.2.2.2; 6.2.3.3
 - tehuizen 1.3; 2.1; 6.2.3.1
 - verwaarlozing 2.3
- Klachten 4.2.2.2; 5.4.6; 5.4.7; 5.5.7; 5.5.8; 5.6.2.1; 5.6.2.2.2; 6.2.2.2; 6.2.4.2; 6.2.5.1; 6.3.2.7; 6.3.3.2; 6.3.3.3; 6.3.5
- Klachtencommissie 5.4.3; 5.4.7; 5.5.7; 5.6.2.2.2; 5.6.2.2.4; 6.2.4.4; 6.3.3.3
- Klachtzaken 5.3.1.4; 5.4.3; 5.4.6; 6.4.2.6
- Knelpunten 5.1; 5.2.1; 5.2.6.2; 5.3.1; 5.3.1.6; 5.3.2.1; 5.3.2.5; 5.3.2.6; 5.3.3; 5.3.4; 5.3.5; 6.1; 6.3.2.1; 6.3.5
- Kosten 2.4.4.4.b; 3.2.1; 3.3.2; 3.6.5
- Kostenaspect 4.3.6
- Kosten onderhoud en opvoeding 2.4.4.4.b
- Kostenverhoging 3.6.8
- Kritiek (algemeen) 4.3.8; 5.1; 5.2.3; 5.4.6; 5.4.7; 5.6.2.2.1; 6.2.3.4; 6.2.4.2; 6.3.3.1
 - (voogdijraden) 3.4.3.5; 4.2.2.1; 4.2.3; 4.3.1
 - (raden voor de kinderbescherming) 5.4.6
- Kwaliteit 5.5.3
- Kwantiteit 5.5.3

- Laissez faire 6.2.5.1
- Leen 1.2
- Leenheer 1.2
 - stelsel 1.1
- Leerplicht 2.2.1
 - wetgeving 2.2.1
- Leges Barbarorum 1.1
- Lekenelement 4.2.1
- Levensbeschouwelijke benadering 4.4.3; 4.4.4; 5.4.2; 5.6.1
- Levensomstandigheden 4.3.4; 5.2.5.1; 5.3.1.1; 5.3.1.3; 5.4.4
 - onderhoud 2.5; 6.2.4.2
- Lokale omstandigheden 2.4.4.3
 - overheid (lokaal bestuur) 1.2; 1.3; 5.3.4

- Maatschappelijk
 - onderzoek 6.2.4.3; 6.2.4.4
 - werk 5.5; 5.5.2; 5.5.7; 5.5.8; 5.6.1; 6.2.3.2; 6.2.3.3; 6.3.3.3; 6.2.4.1
 - systeem 5.5.2
- Maatschappij
 - tot Nut van het Algemeen 2.4.3; 6.2.4.4
 - van Weldadigheid 1.3; 1.5; 2.2.2
- Machtiging van de kinderrechter 3.5.4; 3.5.5; 4.3.4; 5.2.5.1; 5.3.1.4; 5.4.4
- Magistraat 1.2
- Mandaat 3.2.4; 5.6.1; 5.6.2.2.4
- Marginale positie 4.2.3; 5.4.5
- Matching 5.2.7
- Materiële echtscheidingsrecht 5.2.6.2; 5.2.6.3; 5.2.7
- Medische opvoedkundige bureau's 4.4.3; 5.4.5; 5.5.1
 - psychologische centra 6.2.4.2

Medische rapporten 5.5.6
 Meldingsformulier 5.3.1.3; 5.3.1.4
 Methodiek 5.5.3; 5.5.7
 Milieुरapporten 4.3.2; 5.3.1.3
 Minister(ie) van Justitie 5.4.3
 Misbruiken 1.2; 2.2.1; 2.5
 Modellen 4.2.2.3; 5.6.2.2.4
 - keuze 4.2.2.3
 Moeilijkheden bij de taakuitoefening 3.3.1; 3.4.1
 Momboirkamer 1.2; 1.5
 Multidisciplinair 6.2.3.2
 Mundium 1.1

 Naamswijziging 6.3.2.8
 Nachtwakersstaat 2.1
 Nalatenschap 1.2
 Nationale Federatie 4.3.7
 Natuurlijke niet-erkende kinderen 3.3.1; 3.3.3; 3.3.6
 Nederlands Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen 1.4;
 1.5; 2.3
 Nederlandse Bond tot Kinderbescherming 2.4.4.2; 2.4.4.3; 2.5;
 3.4.3.4
 Nederlandsche Vereniging voor Armenzorg en Weldadigheid 3.4.3.4
 Nederlandse Vereniging van Pleegouders 5.2.4
 Neveninkomsten 3.3.4
 Noorse voogdijraad (Barnevern) 2.5
 Normverschuiving 5.5.3
 Notaris 5.5.4
 Nutsrapport 2.4.3; 2.4.4.1; 2.5

 Observatiehuizen 4.2.2.2; 6.2.4.1
 - plaatsing 3.6.2; 3.6.5; 4.2.1
 - rapport 5.3.1.3
 Officierskinderen 3.5.3
 Omgangsrecht 5.1; 5.5.6; 6.2.4.3
 Omgangsregeling 4.4.6; 5.2.6.1; 5.2.6.2; 5.2.6.3; 5.3.2.1; 5.3.2.4;
 5.3.2.6; 5.3.5; 5.4.6; 6.3.2.4; 6.3.2.8
 Onderafdelingen 4.2.2.3
 - geschiktheid 3.2.4; 5.4.3
 - houdsbijdragen 2.4.4.4.b; 3.3.2; 6.3.3.3
 - houdskosten 2.4.4.4.b
 - houdsplicht 2.4.4.4.b; 3.4.3.3
 - houdsuitkeringen 2.4.4.4.b; 3.3.1; 6.3.3.3
 Ondertoezichtstelling 2.2.3; 3.1; 3.4.1; 3.5.1; 3.5.4; 3.5.5; 3.6.1;
 3.6.2; 3.6.5; 3.6.6; 3.6.7; 4.2.1; 4.2.3; 4.3.5.1; 4.3.5.2;
 5.2.1; 5.2.7; 5.3.1.2; 5.3.2.2; 5.3.2.6; 5.3.3; 5.4.2; 5.4.6;
 5.6.2.1; 6.2.4.4
 Onderwijzers 2.4.4.3; 5.5.4
 Onderzoek (algemeen) 3.6.1; 3.6.3; 4.2.2.2; 4.3.5.2; 4.4.3; 4.4.4;
 4.4.6; 6.3.2.3
 - gezinsomstandigheden en milieu 2.5
 - levensomstandigheden en milieu 4.3.2; 4.3.5.2; 4.3.8; 4.4.3; 5.5.1;
 5.6.1
 - persoon en levensomstandigheden 2.5
 - persoonlijkheid 4.3.8; 6.2.2.2
 - sociale omstandigheden 4.3.5.2
 Oneigenlijk gebruik van maatregelen 5.2.2; 5.2.7; 5.3.2.6; 5.3.3
 Ongemotiveerde cliënten 5.5.2

Ontheffing 3.1; 3.3.3; 3.4.3.4; 3.5.2; 3.5.4; 3.6.1; 3.6.2; 3.6.5;
 3.6.6; 3.6.7; 4.2.2.2; 5.2.2; 5.3.1.2; 5.4.6; 6.2.3.4
 Ontslag leden 5.4.3
 - uit Rijks Opvoedings Gesticht 2.4.4.4.c
 - uit de terbeschikkingstelling 2.4.4.4.c; 2.5
 Ontwikkelingen in Westeuropese landen 6.2
 Ontzetting 2.2.3; 2.3; 2.4.4.4.b; 3.1; 3.4.3.2; 3.5.2; 3.5.4; 3.6.1;
 3.6.2; 3.6.6; 3.6.7; 4.2.1; 4.2.2.2; 5.3.1.2; 5.6.2.1; 6.2.3.4;
 6.2.4.1; 6.2.4.2
 - als bijkomende straf 1.4; 1.5; 2.3; 2.4.2; 2.4.4.1
 - uit voogdij 2.4.4.4.b
 Ontzuiling 4.1
 Oordeel des onderscheids 1.4; 2.2.2; 2.3
 Oorlogsjaren 3.6.1; 3.6.7
 - pleegkinderen 5.2.4
 Opdracht 3.2.4; 3.2.5; 3.5.4; 5.4.3; 5.6.1; 5.6.2.2.2
 - tot hulp en steunverlening 5.2.6.3; 5.4.6
 Openbaarheid 3.2.4
 Openheid 5.5.3; 5.5.4; 5.5.5; 5.5.8
 Opname in Rijks Opvoedingsgesticht 2.4.4.4.c
 Oppertoezicht 2.3; 4.2.2.3; 5.2.5.3
 Opperste Raad van Toezicht Bijstand en Advies 2.4.4.4.c
 Oppervoogdij 1.2
 Opportuniteitsbeginsel 3.5.5; 4.2.3
 Optreden 6.2.4.4
 Opvangcentrum 4.2.2.1; 4.2.2.2
 Opvoedingsbijstand 6.2.3.2; 6.2.4.3; 6.2.4.4
 Opvoedingsgesticht 1.4; 2.2.2
 - inrichting 2.2.2
 Opvoeding van overheidswege 2.2.3
 Opzettelijke verwaarlozing 3.3.1; 3.3.2; 3.3.5; 3.4.3.2
 Ordonnantien 1.2
 Oud-vaderlands recht 1.1; 1.2; 1.5
 Outillage 3.6.6
 Overdracht 4.3.2; 5.5.2
 Overheidsingrijpen 2.1
 - organen 2.3; 5.4.3
 - toezicht 1.2
 - zorg 1.5
 Overleg 4.3.4; 5.2.5.1; 5.4.4

 Parketstandje 5.3.1.4
 Parlementaire acties 5.4.6
 Particulier initiatief 4.1; 4.2.3; 4.3.2; 4.3.8; 4.5; 5.2.2; 5.2.5.1;
 5.4.3; 5.5.2; 6.2.5.2; 6.3.3.1; 6.3.4
 Particuliere zorg 4.3.8
 Pater familias 1.1
 Patria potestas 1.1
 Patronaat 3.5.2; 3.5.4; 3.6.2
 Patronaatscommissies 2.4.3; 2.5; 6.2.4.4
 - verenigingen 2.3; 2.4.1; 2.5; 6.2.4.4
 Patronage 3.5.2; 3.5.3; 3.5.5; 5.4.2
 Patroonraad 2.4.3; 2.4.4.3; 2.5
 Pedagogen 6.2.3.3; 6.2.3.4
 Pendant-instelling 6.3.3.2
 Personae miserabiles 1.2; 1.3
 Personeel 4.3.1; 4.3.6; 5.1; 5.6.1; 6.2.2.3

Personeelsbeleid 4.2.2.3; 5.6.2.2.2
 - probleem 3.6.4
 - tekort 3.6.1
 - uitbreiding 3.4.2; 4.1
 Persoonlijkheid 4.3.4; 5.2.5.1; 5.3.1.1; 5.3.1.2; 5.3.1.3; 5.4.4
 Persoonlijkheidsonderzoek 4.3.2
 Persoonsonderzoek 4.3.2; 4.3.8
 Plaatselijke omstandigheden 2.4.4.3; 2.5; 3.2.2
 Plaatsing in een inrichting van buitengewone behandeling 5.2.5.4
 - in een observatiehuis 3.6.5; 5.3.2.2
 - in een werkhuis 3.4.3.3
 - in tuchtscholen 3.3.6; 3.6.5
 Plaatsvervangend secretaris 3.4.2; 3.6.4
 - unithoofd 5.5.4
 Planningsniveau 6.3.4
 Pleeggezinnen 1.3; 2.2.2; 2.3; 2.4.4.4.b; 2.4.4.4.c; 2.5; 4.2.2.1; 5.2.3
 - kinderen 5.2.3; 5.2.4
 - ouders 5.2.3; 5.2.4; 5.5.4
 Postkantoren 2.4.4.4.b
 Presentiegeld 2.4.4.3
 President van de rechtbank 3.2.3; 3.2.4; 3.2.5; 4.4.2; 6.2.4.4; 6.3.3.2
 Preventie 4.2.2.1; 5.3.3; 6.2.3.3; 6.2.4.4
 Preventief toezicht 2.2.3; 5.2.3
 Preventieve kinderscherming 4.2.2.3
 - sociale actie 6.2.3.3; 6.2.4.2
 - zorg 4.3.5.2
 Privacy 5.2.5.1; 5.5.2; 5.5.8; 6.3.2.8
 Produktiviteit 5.5.2
 Pro Juventute 1.5; 3.5.2; 3.5.3; 3.5.4; 3.5.5; 3.6.2; 3.6.3; 3.6.6; 4.2.3; 4.3.2; 4.5.5.1; 4.3.5.2; 4.3.5.3; 4.3.8; 5.3.1.2; 5.3.1.3; 5.4.2; 5.5.8
 Procureursbijstand 3.3.1; 3.3.4; 3.4.2; 3.4.5.2
 Procureursrequesten 5.3.3
 Proefherstel 4.2.2.2
 Professionalisering 4.2.1; 4.4.6; 5.4.2; 5.6.1; 5.6.2.2.2
 Proefontslag 2.2.2
 Psychologen 4.3.2; 4.4.3; 5.5.4; 5.6.2.2.1; 6.2.3.2; 6.2.3.4
 Psychiaters 4.3.2; 4.4.3; 5.6.2.2.1; 6.2.3.2; 6.2.3.4

 Raad van State (adviezen) 1.4; 1.5; 2.4.4.4.b; 3.2.2; 3.2.3; 3.2.4; 3.2.5; 4.3.6; 4.3.7; 5.4.3
 - voor de Jeugdbescherming 4.3.1
 - voor de Jeugdvorming 4.3.1
 Raadgevende stem 5.4.3; 6.2.3.3; 6.2.3.4
 Randgroepjongeren 5.3.3
 Rapportage 5.1; 5.5.5; 5.5.7; 6.3.2.3
 Rapporterende taak 4.3.5.2
 Rashuizen 1.4
 Rechterlijke colleges 2.4.4.3
 Rechtsbescherming 6.3.3.3
 - fenomenologie 5.3.1.3
 - ongelijkheid 4.3.7
 - positie minderjarigen bij scheiding 5.2.6.3
 - positie pleegouders 5.2.2
 - vergelijking 2.2.3; 6.2.5.1
 - zekerheid 6.3.4

- Reclassering 6.3.2.2
- Reformatie 1.3
- Regenten 1.3; 2.3; 2.4.4.3
- Regentenvoogdij 1.3; 2.4.2
- Regio 6.2.3.4; 6.3.2.3; 6.3.2.8; 6.3.4
- Regionaal 3.6.8; 6.3.2.7; 6.3.3.2; 6.3.4
- Registratie 6.3.2.8
- Reglementen raden voor de kinderbescherming 4.3.3; 5.4.3
 - van de voogdijraden 3.2.3; 3.2.4; 3.2.5
- Reis- en verblijfkosten 3.2.3
- Rekening en verantwoording 1.2
- Reorganisatie - voorstellen 4.2.1; 4.3.8
- Repressief toezicht 5.2.3
- Repressieve kinderbescherming 4.2.2.3
- Request 4.2.1; 5.5.5
- Requesterende taak 2.5; 5.2.7; 5.3.3; 5.3.5
- Ressort 3.2.1; 3.2.3; 4.2.2.1
- RIAGG 6.2.3.4; 6.3.2.7; 6.3.4
- Rijksopvoedingsgestichten (ROG's) 1.4; 1.5; 2.3; 2.4.4.4.c; 3.4.3.4
- Rijkstucht- en opvoedingswezen 3.6.4; 5.2.5.1
- Rijks weldadigheidsscholen 2.2.2
- Romeins recht 1.1; 1.2; 5.2.4

- Samenhang 6.3.4
 - leving 5.5.2; 5.5.3
- Samenstelling (algemeen) 2.5; 3.6.6; 4.4.2; 5.6.2.1; 6.2.2.4; 6.3.3; 6.3.5
 - arrondissementsjeugd raden 4.2.2.3
 - Jugendamt 6.2.2.2
 - raden voor de kinderbescherming 4.3.3; 4.4.2
 - voogdijraden 2.4.4.3; 2.5; 3.2.1; 3.2.3; 3.4.3.3
- Samenwerking 5.4.5; 5.4.7; 5.5.2; 6.2.4.4; 6.3.4
- Samenwerkingsmodellen 5.6.2.2.2
 - verbanden 6.3.2.3
- Sancties tegen weigerachtige ouders 3.3.1; 3.3.2; 3.4.3.3
- Scheiding van tafel en bed 2.4.4.4.b; 2.5; 3.3.2
- Scheidingsprocesrecht 5.2.6.2; 5.2.6.3; 5.3.2.4
- Schoolstraffen 2.3
- Scholen 6.3.2.6
- Scholing 4.2.2.2
- Schorsing 2.4.4.4.b; 5.2.6.3
- Schutzaufsicht 3.6.6; 6.2.2.4
- Secties 4.2.2.3
- Sepot 5.3.1.4; 5.4.4
- Slecht levensgedrag 3.3.5
- Sociaal onderzoek (onderzoek levensomstandigheden en milieu) 4.3.2; 4.3.3; 4.3.5.2; 5.5.2; 6.2.3.3
- Sociale afdeling 5.2.6.3; 5.3.5
 - assistenten 6.2.4.1; 6.2.4.4
 - controle 3.3.5
 - diagnose 5.5.2
 - dienst 4.2.1
 - dienst voor de jeugdbescherming 6.2.4.2; 6.2.4.3
 - en economische omstandigheden 2.1; 2.5
 - jeugdzorg 6.2.2.2
 - problemen 4.3.6
 - verzekeringen 5.5.6; 6.3.3.3
- Spanning tussen beroep en functie 5.5.3; 5.5.8

Specialisatie 4.2.1
 Specialistisch onderzoek 5.5.2
 Spinhuizen 1.4
 Spoedgevallen 4.2.2.2; 5.6.2.2.1
 Spreekuur 3.2.4
 Spreidingsbeleid 3.6.8
 Staatsinterventie 6.2.5.1
 - toezicht 2.4.4.1
 - voogdij 2.5; 4.2.3; 6.2.3.3; 6.2.3.4
 Stadsrechten 1.1
 Stemming 3.2.4
 Stiefouderadoptie 6.3.2.8
 Stigmatiserend karakter maatregelen 5.3.3
 Stimulerend 6.2.2.4
 Stimulerende taak 4.2.2.2
 Strafrechtelijke ondertoezichtstelling 3.6.7; 5.3.3
 - sancties 3.3.2; 5.4.6
 Strafzaken 4.4.6
 Structuurmodellen 5.6.2.2.1; 5.6.2.2.3; 5.6.2.2.4
 Studiecentrum 4.2.2.2; 4.2.2.3
 Subsidiariteitsbeginsel 4.2.3; 5.3.2.4
 Subsidie 3.6.1; 4.3.5.2; 4.3.5.3
 - circulaires 4.5
 - regeling 5.4.2
 Summiere onderzoeken 5.3.2.5
 - rapporten 5.3.1.4
 Systematiek 5.2.1

 Taakuitoefening voogdijraden 3.4.3
 Taakverzwaring 5.2.1; 5.2.2.; 5.2.4; 5.2.5; 5.2.6.1; 5.2.6.3; 5.2.7
 Tegenonderzoek 6.2.3.3; 6.2.6; 6.3.2.3
 Tehuizen (algemeen) 2.3
 Tenuitvoerlegging straffen en maatregelen 2.4.4.4.c
 Terbeschikkingstelling 2.3; 4.2.2.2
 Testament 1.2
 Thalita Kumi 2.3
 Toevoeging 2.4.4.4.c
 Toewijzing na (echt)scheiding 5.3.2.4; 5.4.6; 6.3.2.3
 Toezicht 1.2; 2.2.2; 2.2.3; 2.3; 2.4.3; 2.4.4.4.b; 2.4.4.4.c; 2.5; 3.1;
 3.3.3; 3.4.3.4; 3.5.3; 3.5.4; 3.5.5; 3.6.3; 3.6.6; 3.6.7; 4.2.1;
 4.2.2.2; 4.2.2.3; 4.2.3; 4.3.1; 4.3.5.1; 4.5.5.2; 4.3.8; 5.2.3;
 5.2.5.3; 5.2.5.4; 5.4.2; 6.2.4.2; 6.3.2.7
 Toezichthoudend orgaan 2.5
 Toezichthoudende taak 2.2.3; 2.4.4.4.b; 2.5; 3.1; 3.4.3.4; 3.5.5;
 4.3.5.1; 5.2.5.3; 5.2.7; 5.3.4; 5.3.5; 5.4.7; 6.2.3.2; 6.2.4.4;
 6.3.2.7
 - taak weeskamers 1.2
 Toeziende voogdij 4.2.2.2; 5.2.6.3; 5.3.2.2
 Tuchthuizen 1.3; 1.4
 Tuchtchool 3.3.6
 - straf 3.5.4; 5.2.5.4
 Tuchtiging 2.2.2
 Tuchtigingsrecht (ius castigandi) 1.1
 Tutela dativa 1.1
 - legitima 1.1
 - testamentaria 1.1
 Tweede Wereldoorlog 3.1; 3.6.8; 4.1; 4.5; 5.2.4; 5.2.5.1; 5.2.6.2;
 5.2.7; 5.4.2

Tijdelijke ontzetting 2.1
Tijdsgeest 4.3.7

Uithuisplaatsing 3.6.5; 3.6.8; 5.2.1; 5.3.2.6; 6.3.2.7; 6.3.3.3
Uitkering alimentatie 5.2.6.1
Uitvoeringsorgaan 4.2.2.1; 5.5.6
Unificatie van recht 2.2.3
Unit 5.5.3; 5.6.1
- hoofd 4.4.5; 4.4.6; 5.5.4
- leiding 5.5.4

Vaderlijke macht 1.1; 2.2.3
Vaderschapsactie 4.3.4; 4.4.4; 5.2.2
Vaderschapszaken 5.2.7
Vaste afgevaardigden 6.2.4.1; 6.2.4.4; 6.2.6
Veiligheid 6.2.3.2; 6.2.4.2
Verambtelijking 4.3.6
Verbeterhuizen 2.1
Verbetering 2.5
Verbeteringsgesticht 2.2.2
Vereenvoudigd loonbeslag 3.3.2
Vereniging tot steun 2.3
Verenigingen van weldadigheid 2.4.2; 2.4.4.1; 2.4.4.4.b; 2.4.4.4.c
Vergaderingen 3.2.4
Vergadertijdstip 3.2.4
Vergoeding 3.4.2
Vergunninghouders 6.3.2.5
Verhaal 2.4.4.4.b; 3.3.1; 3.3.2
Verhoor 3.2.4
Verpleging in een huisgezin 2.4.4.4.c
- in een particulier gesticht 2.4.4.4.c
- in een rijksgesticht 2.4.4.4.c
Verschoningsrecht 5.4.4; 5.5.8
Vertegenwoordiging 2.4.4.4.c; 3.6.6; 4.4.4; 4.4.5; 4.4.6
Vertrouwenspersoon 5.5.4
- positie 5.1
- relatie 5.5.8
Vervolging 4.4.4; 5.2.5.1
Verwaarlozing 2.2.3; 2.4.4.4.c; 3.4.3.5
Verwijzende taak 5.1; 5.4.5; 5.5.3; 6.3.3.2
Verwijzing 5.5.1; 5.5.3; 5.5.7; 6.2.2.4; 6.3.2.6
Verzoekschrift 5.5.5
Verzoeningspoging 5.2.6.2; 5.2.6.3
Verzuiling 4.2.3; 4.5
Volksbond tegen drankmisbruik 2.4.3; 2.4.4.3; 2.5
Volksgezondheid 4.3.1; 6.2.3.3
Volksvertegenwoordiging 6.2.2.2
Voogdijrecht 1.2; 6.2.2.1
Voogdijregister 3.3.6; 3.5.4; 4.2.2.2; 5.2.1
- verenigingen 2.4.4.4.b; 3.3.3; 3.3.6; 3.4.3.4; 3.6.1; 3.6.2;
3.6.8; 4.3.2; 5.2.4; 5.4.2; 5.4.7
- voorziening na (echt)scheiding 4.2.2.2; 4.4.6; 5.3.2.4
Voorlichtingsambtenaar 4.2.2.2; 4.3.5.2
- orgaan 5.1; 6.1
- rapport 3.1; 4.3.5.1; 5.3.1.3; 5.3.1.5
- rapportage 4.2.3
- systeem 5.3.1.3; 5.3.1.6

Voorlopige ondertoezichtstelling 3.5.4
 - toevertrouwing 2.3; 2.4.4.4.b; 2.5; 3.3.4; 3.3.5; 3.6.1; 3.6.7;
 5.2.2; 5.2.4; 5.2.6.1; 5.3.4; 6.2.3.3
 - voorzieningen 5.2.6.1; 5.2.6.3
 Vooronderzoek 4.3.2; 4.3.3; 4.3.4; 4.3.8; 5.2.2; 5.2.7
 Voorwaardelijk sepot 3.5.2; 3.5.4; 3.5.5; 5.3.1.4; 5.4.4; 6.3.2.2
 Voorwaardelijke invrijheidstelling 4.2.2.2; 5.2.5.4
 - TBR 4.2.2.2; 5.2.5.4
 - tuchtschoolstraf 3.5.3; 4.2.2.2
 - veroordeling 3.5.4; 5.2.5.3
 Vormundschaftsgericht 2.2.3; 6.2.2.1; 6.2.2.4
 Vrederechter 6.2.4.3
 Vroeghulp 5.3.1.4; 5.3.1.5; 5.3.5; 6.3.2.2
 Vruchtgenot 1.3
 Vrij patronaat 3.5.4; 3.5.5; 3.6.1

 Waalsch Hervormde Gemeente 2.3
 Wachtijd 4.3.2; 5.2.7
 Waisenrath 2.2.3; 2.3; 2.4.1; 2.4.4.2; 2.5; 6.2.2.4
 Waisenstuhl 2.2.3; 2.4.1; 2.5
 Wantoestanden 2.1
 Wees, wezen 1.2; 1.3; 1.5; 6.2.3.3
 Weeshuis 1.3; 1.4; 1.5
 Weeskamers 1.1; 1.2; 1.3; 1.5; 2.1; 2.3; 2.4.2; 2.4.4.3; 2.4.4.4.a;
 2.5; 6.2.2.4
 Weeskeuren 1.2; 1.5
 Welzijnscommissie 6.3.3.3
 - richting 6.2.4.2
 - werk 4.1; 5.4.5; 6.3.5
 - zorg 4.2.2.3; 4.5; 6.3.1; 6.3.4
 Werkhuizen 1.3; 1.4
 - nemer 2.4.4.4.b
 Werkwijze bureau 4.4.5
 - voorgedijraden 3.2.4
 - raden voor de kinderbescherming 4.3.3; 6.2.2.4
 Wezenzorg 1.1
 Wijze van benoeming 2.4.4.3
 - samenstellen 2.5

 Zedelijkheid 6.2.3.2; 6.2.4.2; 6.2.4.4
 Zedenmisdrijf 2.2.3
 Zetel 3.2.1; 3.2.2; 6.2.2.4
 Ziekenhuizen 6.3.2.6
 Zitting 4.4.5; 5.5.5
 Zwaardmaag 1.1
 Zwangerziehung 6.2.2.1
 Zwijgplicht 5.5.4; 5.5.8

Curriculum vitae

Geboren te Voorburg (ZH) op 12 mei 1947. Behaalde in 1967 het eindexamen HBS-B. Studeerde van 1970 tot 1975 Nederlands recht aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg. Was van 1975-1978 werkzaam als plaatsvervangend unithoofd bij de raad voor de kinderbescherming te Breda en van 1978-1983 als wetenschappelijk medewerker penitentiair recht en jeugdrecht aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Is vanaf juni 1983 werkzaam als wetenschappelijk medewerker bij de Studierichting Algemene Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

STELLINGEN

behorende bij het proefschrift "De raad voor de kinderbescherming" van H.E.G.M. Hermans

1. Toepassing van het bevel tot sluiting der deuren (art. 273 Sv) doet bij een herziening van het jeugdstraafprocesrecht meer recht aan het uitgangspunt van de openbaarheid dan de door de commissie-Anneveldt voorgestelde niet-openbare terechtzitting voor jeugdigen tot 16 jaar.

2. Artikel 10 Besluit voogdijregisters (inzagemogelijkheid voor een ieder) is, mede met het oog op het stigmatiseren-de karakter van de kinderbeschermingsmaatregelen, in flagrante strijd met de privacy (art. 10 Grondwet).

3. Wettelijk moet worden uitgesloten dat kinderen beneden de leeftijd van 12 jaar gedurende de nacht op het politiebureau voor verhoor kunnen worden vastgehouden (art. 487 jo. art. 61 lid 2 Sv).

4. Indien de in het college van B&W samenwerkende politieke partijen wederzijds het vertrouwen in elkaars wethouders hebben opgezegd, moeten in aanvulling op art. 87a Gemeentewet de wethouders van het college van B&W gezamenlijk tot aftreden kunnen worden gedwongen.

5. De invoering van een consultatief referendum bij ingrijpende besluiten vergroot de invloed van de burgers en kan het vertrouwen in de democratie versterken.

6. De universiteiten richten zich te veel op disciplinair detail-onderzoek en schieten ernstig tekort wanneer het er om gaat een bijdrage te leveren voor de diagnose en de oplossing van urgente en vaak zeer bedreigende maatschappelijke problemen.

7. De erkenning van het recht op afschrift van medische gegevens (o.a. bij vonnis in kort geding van de vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam van 3 maart 1983), bevordert terecht de toekenning van een recht op afschrift van processtukken bij een toekomstige wijziging van de artikelen 908a en 908b Rv.

8. Het onderwijskundige uitgangspunt van de Studierich-
ring Algemene Gezondheidszorg - probleemgericht onder-
wijs in taakgerichte groepen - is een goed middel studenten
te motiveren op een actieve wijze te studeren, waardoor
een hoge gebruikswaarde van de leerstof wordt bereikt.

9. Hoe verder de mens bij zijn onderzoek in de micro- en
macro-kosmos doordringt, hoe groter de kans wordt dat hij
uiteindelijk zichzelf tegenkomt.

